



3 1761 11649242 2



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116492422>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Aboriginal Peoples

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, October 31, 2006
Wednesday, November 1, 2006

Issue No. 9

Sixth and seventh meetings on:

The Government of Canada's Specific Claims policy

Peuples autochtones

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Le mardi 31 octobre 2006
Le mercredi 1^{er} novembre 2006

Fascicule n° 9

Sixième et septième réunions concernant :

Le processus fédéral de règlement des revendications
particulières

COMPARAÎT :

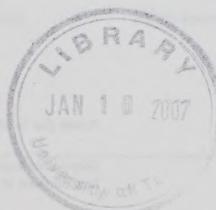
L'honorable Jim Prentice, C.P.,
député, ministre des Affaires indiennes et du Nord
canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis
et des Indiens non inscrits

APPEARING:

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and Northern Development
and Federal Interlocutor for Métis
and Non-Status Indians

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*
The Honourable Nick G. Sibbston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
Dyck	(or Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays	Segal
(or Fraser)	Watt
Hubley	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Segal (*October 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Segal substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*October 31, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbston
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
Dyck	(ou Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays	Segal
(ou Fraser)	Watt
Hubley	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Nolin, substitué à celui de l'honorable sénateur Segal (*le 27 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal, substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 31 octobre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2006
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:33 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, Sibbston, St. Germain, P.C., and Watt. (9).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Lisa L. Patterson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESS:

Mamuitun Tribal Council:

Denis Brassard, Specific Claims Coordinator.

The Chair made opening remarks.

Mr. Brassard made a statement and answered questions.

At 10:20 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 1, 2006
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:34 p.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, Sibbston, St. Germain, P.C., and Watt (9).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Lisa L. Patterson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2006
(17)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, Sibbston, St. Germain, C.P., et Watt (9).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, Lisa L. Patterson.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son examen concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.*)

TÉMOIN :

Conseil tribal Mamuitun :

Denis Brassard, coordonnateur des revendications particulières.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Brassard fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 20, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 1^{er} novembre 2006
(18)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, Sibbston, St. Germain, C.P., et Watt (9).

Aussi présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, Lisa L. Patterson.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

APPEARING:

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Michel Roy, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government;

Audrey Stewart, Director General, Specific Claims Branch.

Department of Justice Canada:

Sylvia Duquette, General Counsel/Manager, Specific Claims.

Indian Claims Commission:

Renée Dupuis, Chief Commissioner.

The Chair made opening remarks.

Minister Prentice made a statement and answered questions.

At 7:41 p.m., the committee suspended.

At 7:45 p.m., the committee resumed.

Ms. Dupuis made a statement and answered questions.

At 8:20 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Gaétane Lemay

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son examen concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord canadien :

Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien;

Audrey Stewart, directrice générale, Revendications particulières.

Ministère de la Justice Canada :

Sylvia Duquette, avocate générale/gestionnaire, Revendications particulières.

Commission des revendications des Indiens :

Renée Dupuis, présidente.

Le président fait une déclaration liminaire.

Le ministre Prentice fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 41 la séance est interrompue.

À 19 h 45, la séance reprend.

Mme Dupuis fait une déclaration puis répond aux questions.

À 20 h 20, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 31, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:33 a.m. to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's specific claims policy.

Senator Gerry St. Germain (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: Good day and welcome to the 17th meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Gerry St. Germain, from the province of British Columbia, and Chair of the committee. Today our committee continues its study on specific claims.

The committee intends to examine the federal's specific claims process with a view to making recommendations aimed at a timely and satisfactory resolution of First Nations grievances in that manner.

First, let me introduce the members of the committee: from the province of Quebec, Senator Aurélien Gill and Senator Pierre Claude Nolin.

[*English*]

The deputy chairman of the committee is Senator Nick Sibberson from the Northwest Territories. Senator Gustafson is from the Province of Saskatchewan. Senator Lovelace Nicholas is from the Province of New Brunswick and Senator Dyck is from the Province of Saskatchewan.

[*Translation*]

We welcome this morning Mr. Denis Brassard, Specific Claims Coordinator for the Mamuitun Tribal Council. Welcome, you may have the floor.

Denis Brassard, Specific Claims Coordinator, Mamuitun Tribal Council: Mr. Chairman, I thank you for the invitation to testify before your committee. I appreciate the interest you have in my testimony. It is an honour for me to be here this morning.

I have been working for Aboriginal organisations in Quebec for approximately 25 years and have been involved in specific claims issues or almost 20 years. The question asked by your committee concerns the effectiveness of the process for dealing with specific claims between Canada and First Nations and mainly delays in the process. My evidence will address three interconnected issues from the more general to the specific. I will now humbly make my presentation.

The first point I would like to raise is the status of specific claims in Quebec. I have pooled out the mini-summary per province, which is available on the Internet. It shows the status of claims on June 30 2006. Out of 110 claims submitted by First

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 31 octobre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 33 pour étudier en vue d'en faire rapport le processus fédéral de règlements des revendications particulières.

Le sénateur Gerry St. Germain (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Bonjour et bienvenue à cette 17^e réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Mon nom est Gerry St. Germain, je viens de la Colombie-Britannique et j'assume la présidence de ce comité. Aujourd'hui, notre comité poursuit son étude sur la politique du gouvernement fédéral concernant les revendications particulières.

Le comité examine le processus en vue de faire des recommandations visant une résolution satisfaisante et en temps opportun des griefs historiques des Premières nations sur ce sujet.

D'abord, laissez-moi vous présenter les membres du comité : de la province de Québec, les sénateurs Aurélien Gill et Pierre Claude Nolin.

[*Traduction*]

Le vice-président du comité est le sénateur Nick Sibberson des Territoires du Nord-Ouest. Le sénateur Gustafson est de la Saskatchewan. Le sénateur Lovelace Nicholas est du Nouveau-Brunswick et le sénateur Dyck vient de la Saskatchewan.

[*Français*]

Nous recevons ce matin M. Denis Brassard, coordonnateur des revendications particulières pour le Conseil tribal Mamuitun. Je vous souhaite la bienvenue. Vous avez maintenant la parole.

Denis Brassard, coordonnateur des revendications particulières, Conseil tribal Mamuitun : Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation à venir témoigner devant votre comité. J'apprécie l'intérêt que vous portez à mon témoignage. C'est un honneur pour moi d'être ici ce matin.

Je travaille pour des organisations autochtones du Québec depuis environ 25 ans et je suis impliqué dans les dossiers de revendications particulières depuis près de 20 ans. La question adressée par votre comité concerne l'efficacité du processus des revendications particulières entre le Canada et les Premières nations et surtout les délais encourus dans le processus. Le témoignage que je veux vous livrer porte sur trois points qui sont interreliés et qui vont du général au particulier. C'est bien humblement que je vous en fais la lecture.

Le premier point que je désire soulever est celui du bilan des revendications particulières au Québec. J'ai sorti le mini sommaire par province qui est disponible sur Internet. Il présente l'état d'avancement des revendications en date du 30 juin 2006. On peut

Nations in Quebec, 17 were resolved, 10 were under consideration and 68 under review by Canada.

If we break that down a bit, we see that out of the 68 that are under review, 45 of them are in the hands of Department of Justice lawyers. In other words, two thirds of claims which are under review are awaiting a legal opinion. That is a lot. That is where the bottleneck lies.

Aside from that, the fact that only 17 claims have been settled also shows that most of the work on specific claims remains to be done in terms of negotiations and agreement. Moreover, in looking at the information on claims that were settled, we see that they were all submitted between 1983 and 1993, which gives us an indication of a wait time of at least 10 to 15 years between the submission and resolution of a specific claim. At that rate, we can reasonably expect that a claim filed in 2006 will be settled somewhere between 2016 and 2021 if all goes well. That fact that all does not always go well for specific claims leads me to my second point: acceptance or rejection of claims.

When we look at the statistics on specific claims that are accepted, rejected or settled, we realize that these categories are not always as clear cut as they appear to be. For instance, under the heading claims under negotiation, nuances could sometimes make a big difference. I can think of one specific claim which was submitted for the first time in 1985 and was rejected by Canada in 1987. Further to that, we carried out new historical and legal research, leading to a new submission in 1994.

We received Canada's position in September 2005, after the First Nation had waited over 10 years. We were told that the delay had been caused by staff changes in the Department, the shortage of French-speaking lawyers at Justice Canada, and so on, and that we should be pleased because the claim had finally been accepted by Canada.

However, the claim had only been partially accepted and it is estimated that only 10 per cent of the value of the claim was accepted. This was so low compared to the damages suffered by the First Nation, that it is really a disguised refusal, an attempt to close the matter with an inexpensive deal.

What can we do in such a situation? Do we have to do more research, put forward new arguments and wait another 10 years until the First Nation gets justice or get 20 or 25 per cent of the damages? Or should they go to the Indian Claims Commission or to the courts?

Accepting a claim for negotiating purposes is all very well, but we have to see what Canada has really agreed to. We cannot judge how well the system works simply on the basis of statistics on specific claims that have been accepted or rejected.

voir que sur les 110 revendications déposées par les Premières nations au Québec, 17 sont réglées, dix en phase de négociation et 68 en phase d'analyse par le Canada.

Si on décortique un peu plus, on voit que sur les 68 en phase d'analyse, il y en a 45 qui sont entre les mains des avocats de Justice Canada. Ce sont donc les deux tiers des revendications en phase d'analyse qui sont en attente d'un avis juridique. C'est beaucoup. C'est là qu'on voit où est le goulot d'étranglement.

D'autre part, le fait que seulement 17 revendications ont été réglées montre aussi que le gros du travail sur les revendications particulières est encore à venir en termes de négociation et d'entente. D'ailleurs, en examinant les informations sur les revendications réglées, on voit que ces revendications ont toutes été déposées entre 1983 et 1993, ce qui donne une indication sur les délais d'au moins dix à 15 ans entre le dépôt et le règlement d'une revendication particulière. À ce rythme, on peut donc s'attendre à ce qu'une revendication déposée en 2006 soit réglée entre 2016 et 2021 si tout va bien. Parce que tout ne va pas toujours bien avec une revendication particulière, et c'est là mon deuxième point : les revendications acceptées et rejetées.

Quand on examine les statistiques sur les revendications particulières acceptées, rejetées et réglées, on se rend compte que ces catégories ne sont pas si évidentes qu'elles n'y paraissent. Par exemple, lorsqu'on parle des revendications acceptées pour négociation, il y a des nuances qui font parfois une grosse différence. J'ai en tête une revendication qui a été déposée pour la première fois en 1985 et qui a été rejetée par le Canada en 1987. Nous avons ensuite effectué de nouvelles recherches historiques et légales qui ont abouti à une nouvelle soumission en 1994.

La position du Canada nous est parvenue en septembre 2005, soit après une attente de plus de dix ans pour la Première nation. On nous a dit que le délai avait été causé par des changements de personnel au ministère, par le manque d'avocats francophones à Justice Canada et ainsi de suite, et que nous devrions être contents parce que la revendication a finalement été acceptée par le Canada.

Mais la revendication n'a été que partiellement acceptée et on évalue que l'acceptation porte sur environ 10 p. 100 de la valeur des manquements. L'acceptation est tellement basse par rapport aux dommages subis par la Première nation que cela correspond finalement à un refus déguisé, comme pour tenter de fermer le dossier avec une entente conclue à rabais.

Que peut-on faire dans une telle situation? Faut-il faire de nouvelles recherches, déposer de nouveaux arguments et attendre encore dix ans avant que la Première nation obtienne justice ou obtienne 20 p. 100, 25 p. 100 des dommages? Ou bien faut-il se tourner vers la Commission des revendications des Indiens, ou encore vers les tribunaux?

L'acceptation d'une revendication pour fins de négociations, c'est bien beau, mais il faut voir ce qui est réellement accepté par le Canada. On ne peut pas juger de l'efficacité du système simplement sur la base des statistiques d'acceptations et de rejets des revendications particulières.

This brings me to my third point: specific claims and our treaty. One of our concerns about the delays in settling our specific claims has to do with our comprehensive land claim.

As you must know, the Mamuitun Tribal Council is actively negotiating with Quebec and Canada to reach a settlement on this comprehensive land claim with the Innu First Nations. An agreement in principle was reached in 2004, and we hope to sign a final agreement in about two years.

Article 10.6.2 of the agreement in principle provides that under a release clause, the First Nations will not be able to submit any new specific claims, once the treaty has been signed. This clause means that we must put forward all our specific claims quickly. And this raises questions about the delay in settling specific claims.

Some questions come to mind: Will the First Nations sign their treaty with Canada and Quebec, but will they have to wait another 10 years to settle their specific claims? Or could the First Nations not settle their specific claims at the same time they signed the treaty?

Of course, in the latter case, I would not want Canada to take the opportunity to reject out of hand our specific claims or for First Nations to get cheap deals, but I do think the idea deserves some consideration.

I am guessing that this is a concern shared by other First Nations in similar situations elsewhere in Canada, in British Columbia, for example.

I would be pleased to answer any question you may ask.

The Chairman: Thank you, Mr. Brassard. I will now give the floor to Senator Gill for the first round of questions.

Senator Gill: Thank you, Mr. Chairman. I have known Mr. Brassard for 25 years, since 1975. I would like to thank him very much for his presentation. It reminds us that specific claims were submitted beginning in 1980-1982, after the introduction of the specific land claims policy, which was subsequently changed, if I recall correctly. I am also reminded of the beginning of negotiations in 1975. I was the first negotiator of the Innu Nation in the comprehensive negotiations.

As we can see, things were probably managed badly at the beginning, because this process is still under way, 31 years later. All we can say is that whatever the competence of the people involved, something is wrong somewhere.

The problems have been fairly clearly identified: the delays, changes in staff, the lack of francophone lawyers, which I have difficulty believing because all the lawyers I know are bilingual. In other words, there is a lot of double talk in the answers. It is probably the structure that is not working.

Ce qui m'amène à mon troisième point : les revendications particulières et notre traité. L'une de nos préoccupations concernant les délais de règlements de nos revendications particulières porte sur notre revendication territoriale globale.

Vous devez savoir que le Conseil tribal Mamuitun est en phase active de négociations avec le Canada et le Québec pour régler cette revendication territoriale globale avec les Premières nations innues. Une entente de principe a été conclue en 2004 et l'objectif visé pour la signature d'une entente finale est d'environ deux ans.

L'entente de principe prévoit, à l'article 10.6.2, qu'en vertu d'une clause de quittance, les Premières nations ne pourront plus soumettre de nouvelles revendications particulières après la signature du traité. Cette clause fait en sorte qu'on doit se hâter de déposer toutes nos revendications particulières. Cela soulève des questions sur les délais pour le règlement de ces revendications particulières.

Des questions se posent : est-ce que les Premières nations signeront leur traité avec le Canada et le Québec, mais devront attendre encore des dizaines d'années pour régler leurs revendications particulières? Ou bien est-ce que les Premières nations ne pourraient pas régler leurs revendications particulières en même temps que la signature du traité?

Bien sûr, dans ce dernier cas, je ne voudrais pas que le Canada en profite pour rejeter cavalièrement nos revendications particulières ou que les ententes conclues soient des ententes à rabais, mais je pense que c'est une idée qui mériterait qu'on s'y attarde.

Je devine que c'est aussi une préoccupation des autres Premières nations qui sont dans une situation semblable ailleurs au Canada, entre autres en Colombie-Britannique.

Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur Brassard. Je passe la parole au sénateur Gill pour la première ronde de questions.

Le sénateur Gill : Merci, monsieur le président. Je connais M. Brassard depuis 25 ans, depuis 1975. Je vous remercie beaucoup de votre présentation. Cela nous rappelle que les revendications particulières ont été soumises à partir des années 1980-1982, après l'établissement de la politique des revendications particulières qui a été changée en cours de route, d'après mon souvenir. Cela rappelle également le début des négociations en 1975. J'ai été le premier négociateur de la nation innue au niveau de la négociation globale.

Comme on le voit, cela a probablement été mal géré au début parce que cela continue, et ce n'est pas réglé encore après 31 ans. On peut tout simplement dire que peu importe la compétence de ceux qui étaient là, il y a quelque chose qui ne fonctionne pas quelque part.

Les problèmes ont été assez bien identifiés : les retards, les changements de personnel, le manque d'avocats de langue française, ce à quoi j'ai de la difficulté à croire parce que tous les avocats que je connais sont bilingues. Autrement dit, il y a beaucoup de faux-fuyants dans les réponses. C'est probablement la structure qui ne fonctionne pas.

How many specific claims are there currently that have been filed and that have been settled or not? How many are there for the Innu Nation?

Mr. Brassard: It is not finished for the Innu Nation. We are still working on new claims. We are hurrying to finish them before the possible signing of the treaty. We believe that the treaty will be signed in approximately two years. I do not have the precise figures with me to say how many there are. That depends on which community we are talking about. Let us say that the Innu communities have some 30 specific claims.

Senator Gill: Because in my community alone, Mashteuatsh, I think there are seven or eight specific claims, following the building of dams, for example, there were floods, hunting grounds, cities were built, including the building of the City of Sept-Îles, the Indians were moved, La Romaine to the North Shore, the Village of Saint-Augustin was moved. So there are a lot of specific claims.

But there are probably also several in the other communities. And I also imagine that what is important is the comprehensive claim. After the signing of the agreement in principle — I remember that it was Paul Martin, prime minister at the time, who finally succeeded in bringing about the agreement in principle — was there any news? It has been at least two years.

Mr. Brassard: You are talking about the comprehensive claims agreement? I am not in a position to give you any information on that negotiation. I am only very marginally involved.

Senator Gill: Is Mamuitun dealing with that?

Mr. Brassard: Yes, indeed. But I would prefer to let others answer that kind of question.

The Chairman: How many Innu communities are we talking about?

Mr. Brassard: There are nine Innu communities in total. The specific claims deal mainly with the former reserves, which is what one might expect because in this area, the problems go back farther in time. Therefore there were damages and wrongs done to these reserves in the past, in the 19th century, for example.

The Chairman: We are talking about how many Innu communities?

Mr. Brassard: In total, there are nine communities, but there are approximately four that are the subject of specific claims.

The Chairman: In the South or in the North?

Mr. Brassard: More in the South. Those on the lower North Shore are more recent, and so the problems are less developed.

The Chairman: Thank you, Mr. Brassard.

Combien y a-t-il de revendications particulières actuellement qui ont été mises de l'avant et qui ont été réglées ou non? Combien y en a-t-il pour la nation innué?

M. Brassard : Pour la nation innué, ce n'est pas terminé. On travaille encore sur de nouvelles revendications. On se presse de les terminer avant la signature éventuelle du traité. On pense que dans environ deux ans, le traité devrait être signé. Je n'ai pas le chiffre exact avec moi pour savoir combien on en a. Cela dépend de quelle communauté on parle. Disons que les communautés innues ont environ une trentaine de revendications particulières.

Le sénateur Gill : Parce que seulement dans ma communauté, Mashteuatsh, je pense qu'il y a sept ou huit revendications particulières, suite à des barrages, par exemple, il y a eu des inondations, les territoires de chasse, il y a eu des constructions de ville, entre autres la construction de la ville de Sept-Îles, les Indiens ont été déménagés, La Romaine sur la Côte-Nord, le village de Saint-Augustin a été déménagé. Il y a donc beaucoup de revendications particulières.

Mais il y en a probablement aussi plusieurs dans les autres communautés. Et j'imagine également que ce qui est important c'est la revendication globale. Est-ce que, après la signature de l'entente de principe — je me souviens que c'est Paul Martin, alors premier ministre, qui a finalement fait aboutir l'entente de principe —, il y a eu des nouvelles? Cela fait quand même deux ans.

M. Brassard : Vous parlez de l'entente globale de revendication? Je ne suis pas en mesure de vous donner des informations sur cette négociation. Je suis impliqué mais très marginalement.

Le sénateur Gill : C'est Mamuitun qui s'occupe de cela?

M. Brassard : Oui, effectivement. Mais j'aimerais mieux laisser à d'autres le soin de répondre à ce genre de question.

Le président : On parle de combien de communautés innues?

M. Brassard : On parle de neuf communautés innues au total. Les revendications particulières portent surtout sur les anciennes réserves, ce qui est un peu normal parce qu'à cet endroit, les problèmes sont plus éloignés dans le temps. Alors il y a eu des dommages, des torts qui ont été causés à ces réserves autrefois, au XIX^e siècle, par exemple.

Le président : On parle de neuf communautés?

M. Brassard : Au total, il y a neuf communautés, mais il y en environ quatre qui font l'objet de revendications particulières.

Le président : Au sud ou au nord?

M. Brassard : Plus au sud. Celles sur la Basse Côte-Nord sont plus récentes, les problèmes y sont donc moins développés.

Le président : Merci, monsieur Brassard.

[English]

Senator Sibbenton: I had the good fortune to visit the community of Mashieuiatsh last week to attend a social and economic conference. I was impressed with the area. Among my wife, my son and I, we were able to get basic services, but we were in an area that is French, with little English spoken, so it is a challenge. However, it was fun to be in that area.

Our committee is dealing with the area of specific claims and we propose to offer solutions to the federal government. From your experience, what changes do you think we ought to recommend? What changes could we make that would speed up the specific claims process and eliminate the backlog that presently exists?

[Translation]

Mr. Brassard: I think there are several ways to improve the effectiveness of the system. I believe that other witnesses before me have spoken amply on the subject. I can, however, speak to you about a way in which to facilitate the settling of certain specific claims, and I presume that if it is easier, it will go more quickly.

The issue is the involvement of the provinces. I believe that, on average, one specific claim out of three involves a province. I have dealt with this kind of claims that normally go back to before Confederation, and one way that could be set up without too much trouble would be the following: The idea would be that the federal government, Canada, would unilaterally decide that the province is involved. That is the first finding, and the First Nation is never really in favour of that decision, but Canada would decide. It would decide that province is liable for half of the damages or responsible for half of the wrongs, for example.

Under these circumstances, the First Nation would have no choice but to accept the decision, and given that the province of Québec does not recognize federal policy on specific claims, it does not want to sit at a negotiating table on specific claims with Canada and the First Nation.

The problem arises from that: Canada obliges the First Nation to negotiate an agreement with Canada on part of this specific claim and says to the First Nation: "Go see the province for the rest." You understand what a predicament that puts the First Nation in, because the province has no policy on specific claims and we do not know what the results of such a negotiation with the province would be.

The suggestion I want to put forward is the following: why would Canada not accept to negotiate the entire specific claim with the First Nation even if part of the wrongs are ascribed to or attributable to the province; and following that, Canada could then turn to the province and say: "Now let us settle the issues of legal liability."

[Traduction]

Le sénateur Sibbenton : J'ai eu la chance de visiter la collectivité de Mashieuiatsh la semaine dernière où j'assistais à une conférence sociale et économique. J'ai été impressionné par la région. Mon épouse, mon fils et moi-même avons pu obtenir des services de base, mais nous étions dans une région française où on parle très peu l'anglais et ce fut donc difficile. Toutefois, j'ai beaucoup aimé mon passage dans cette région.

Notre comité examine la question des revendications particulières et nous nous proposons d'offrir des solutions au gouvernement fédéral. D'après votre expérience, quelles modifications devrions-nous recommander? Quelles modifications pourrions-nous proposer afin d'accélérer le processus de règlement des revendications particulières et pour éliminer l'arrière qui existe à l'heure actuelle?

[Français]

M. Brassard : Je crois qu'il y a plusieurs façons d'améliorer l'efficacité du système. Je pense que d'autres témoins avant moi vous en ont parlé abondamment. Je peux cependant vous parler d'une façon de faciliter le règlement de certaines revendications particulières, et on se doute que, lorsque c'est plus facile, cela va plus vite.

C'est la question de l'implication des provinces. Je crois que, en moyenne, une revendication particulière sur trois implique une province. J'ai été concerné par ce genre de revendications qui sont habituellement pré confédératives, et une façon qui pourrait être mis en place sans trop de difficultés serait la suivante : il s'agirait que le gouvernement fédéral, le Canada, décide par lui-même que la province est impliquée. C'est la première constatation et la Première nation n'est jamais très en faveur de cette décision, mais c'est le Canada qui décide. Le Canada décide que la province est responsable de la moitié des dommages ou de la moitié des manquements, par exemple.

Dans ces situations, la Première nation n'a pas d'autre choix que d'accepter cette décision et, étant donné que la province de Québec ne reconnaît pas la politique fédérale des revendications particulières, elle ne veut pas s'asseoir à une table de négociation sur des revendications particulières avec le Canada et la Première nation.

C'est de là que naît cette difficulté ; le Canada oblige la Première nation à négocier une entente avec le Canada sur une partie de la revendication particulières et dit à la Première nation : « Pour le reste, allez voir la province ». Vous comprenez l'embarras dans lequel cela plonge la Première nation, car la province n'a pas de politique sur les revendications particulières et on ne connaît pas les résultats d'une négociation de ce genre avec la province.

La suggestion que je veux donc apporter est celle-ci : pourquoi le Canada n'accepterait-il pas de négocier toute la revendication particulière avec la Première nation même si une partie des torts sont attribués ou attribuable à la province ; et dans un deuxième temps, le Canada pourrait se tourner vers la province et dire : « Maintenant réglons nos questions de responsabilités légales ».

The First Nation would be strengthened by that procedure because the final agreement would be between Canada and the First Nation and there would be no lingering uncertainty as to whether or not the province would accept to negotiate an agreement with the First Nation. That is one suggestion I can make this morning.

[English]

Senator Sibbston: The specific claims process for grievances by First Nations dates back historically. First Nations take their claim to the federal government. The claim enters the system of the Department of Justice, which is there to protect the Crown's interest, and the department ultimately decides whether there is a legal case to be made.

Aboriginal people in a claims situation are at a great disadvantage. We heard a number of witnesses from Manitoba and Saskatchewan who stated that we need to take the decision-making process away from the federal government and move towards an arm's length or independent body. At the moment, the federal government is the body against which a claim is made. Ultimately, the federal government is the judge. The government is asked, in a sense, to decide against itself. Thus, the government is reluctant and the process becomes difficult. As I said, First Nations and Aboriginal people are at a great disadvantage in this process.

What do you think about the idea of creating an independent body, at arm's length from the government, which would decide cases? Would this independent body speed up the process?

[Translation]

Mr. Brassard: I believe that basically, the issue of the delays is related to the issue of conflict of interest. Canada is both judge and party. Canada has no interest in quickly settling the specific claims, because the people at Justice Canada who advise the Minister of Indian Affairs are there to defend Canada and not to act as trustees for aboriginal interests.

There is, I believe, a fundamental connection between the conflict of interest and the delays we have been complaining about for such a long time and for which we are trying to find solutions — small solutions.

Basically, so long as the conflict of interest remains, so long as there is no arm's-length federal government organisation to deal with the specific claims, in my opinion, the wait time will remain an issue for a long time to come.

Senator Nolin: Mr. Brassard, a few years back, in 2003, we passed legislation which, if my memory serves me well, created a process which indeed seemed a much more credible one and was more arm's-length as far as conflicts of interest are concerned. I understand that this legislation has yet to be enacted by the executive branch.

La Première nation serait confortée dans cette procédure car l'entente serait finale entre le Canada et la Première nation et il n'y aurait pas cette incertitude qui demeure pendant longtemps quant à savoir si la province va accepter de négocier une entente avec la Première nation. C'est une suggestion que je peux vous faire ce matin.

[Traduction]

Le sénateur Sibbston : Le processus de règlement des revendications particulières des Premières nations est très ancien. Les Premières nations présentent leur revendication au gouvernement fédéral. Leur revendication entre dans le système au ministère de la Justice, qui est chargé de protéger les intérêts de la Couronne, et c'est finalement le ministère qui décide si leur revendication est fondée.

Les peuples autochtones qui présentent une revendication se trouvent dans une situation très défavorable. Un certain nombre de témoins du Manitoba et de la Saskatchewan nous ont dit qu'il faut enlever au gouvernement fédéral le pouvoir de prendre des décisions et confier celui-ci à un organisme indépendant. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral est l'entité contre laquelle la revendication est faite. Au bout du compte, c'est le gouvernement fédéral qui est le juge. D'une certaine façon, on demande au gouvernement de se prononcer contre lui-même. Ainsi, le gouvernement agit à contrecœur et le processus devient difficile. Comme je le disais, les Premières nations et les peuples autochtones se retrouvent dans une situation très défavorable dans ce processus.

Que pensez-vous de l'idée de créer un organisme indépendant du gouvernement qui serait chargé de régler les revendications? Est-ce qu'un tel organisme indépendant permettrait d'accélérer le processus?

[Français]

M. Brassard : Je crois que, fondamentalement, la question des délais est reliée à la question du conflit d'intérêts. Le Canada est juge et partie. Le Canada n'a aucun intérêt à régler rapidement les revendications particulières, car les gens à Justice Canada qui conseillent le ministère des affaires indiennes sont là pour défendre le Canada et pas en tant que fiduciaire des intérêts autochtones.

Il y a un lien, je crois, fondamental entre le conflit d'intérêts et les délais dont on se plaint depuis longtemps et auxquels on essaie de trouver des solutions — des petites solutions.

Au fond, tant que le conflit d'intérêts demeure, tant qu'il n'y a pas un organisme indépendant du gouvernement fédéral pour se pencher sur les revendications particulières, à mon avis, la question des délais va durer encore longtemps.

Le sénateur Nolin : Monsieur Brassard, il y a quelques années, en 2003, on a adopté une loi qui, si ma mémoire est bonne, créait un processus qui m'apparaît justement beaucoup plus crédible et plus distant vis-à-vis des conflits d'intérêts. Je crois comprendre que cette loi n'a toujours pas été proclamée par le pouvoir exécutif.

Do you have an opinion on this process? There was a great fanfare about it at the time. Could it help to solve your problems?

Mr. Brassard: I very humbly participated in a small part of the joint task force on this process that was set up after the events at Oka in order to create this independent body, a task force made up of representatives from the Department and from the First Nations. The joint task force produced a series of recommendations.

Unfortunately, several of the important recommendations were not incorporated into the bill, and the legislation you are referring to, as such, unfortunately includes several aspects that are unacceptable to the First Nations.

But the original idea is a good one, in my opinion; in other words, to have an independent body that deals with First Nations' specific claims and therefore would therefore prevent conflicts of interest. The specific claims could be settled, there could be decision-making authority that at some point could bring pressure to bear on Canada and the First Nations so that they come to an agreement.

I think this is an important aspect so that within a predetermined timeframe, there is an agreement on each of the claims, rather than dragging things out and having the delays as we currently do.

Senator Nolin: Is the reason for it not having been enacted due to the fact that the recommended elements were not included in the bill? Do you think it would be a good idea to reopen this bill in order to amend it or do you believe it would be a waste of time in the end?

Mr. Brassard: I believe that many, if not the great majority of First Nations, do not agree with the bill because it includes elements that are unacceptable to them. Now, what should be done? Go back to square one or to some other point? I do not know, but it is obvious that the First Nations must actively participate in the result that this will bring about, therefore the legislation, the body in question. They must be in agreement with its structure and its way of doing things.

[English]

Senator Watt: Welcome. I remember Bill C-6 well. I had a great deal of problems and difficulties with it because, as you mentioned, many Aboriginal people across the country did not like what it contained.

Putting that aside, if we come up with a truly independent body to deal with specific claims, and that body is at arm's length from the government, it must still be responsible to a ministry. If it is responsible to the Department of Indian and Northern Affairs, I do not think we will see any improvement.

Avez-vous une opinion sur ce processus? Cela avait fait beaucoup de tapage à l'époque. Est-ce que cela pourrait aider à régler vos problèmes?

M. Brassard : J'ai participé bien humblement à une petite partie du processus du groupe de travail conjoint mis en place après les événements d'Oka pour mettre sur pied cet organisme indépendant, un groupe de travail formé de représentants du ministère et des Premières nations. Une série de recommandations ont résulté de ces travaux du groupe de travail conjoint.

Malheureusement, plusieurs de ces recommandations importantes n'ont pas été intégrées dans le projet de loi qui a été voté, et le projet de loi dont vous parlez, comme tel, contient malheureusement plusieurs aspects qui sont inacceptables pour les Premières nations.

Mais l'idée de départ, à mon avis, est la bonne, autrement dit avoir un organisme indépendant qui se penche sur les revendications particulières des Premières nations et qui permet donc d'empêcher le conflit d'intérêts. Les revendications particulières peuvent être tranchées, il peut y avoir un pouvoir décisionnel qui à un moment donné exerce une pression sur le gouvernement du Canada et les Premières nations pour qu'ils s'entendent.

Je pense que c'est un aspect important pour que, dans un délai prévu d'avance, il y ait une entente sur chacune des revendications, au lieu de faire traîner cela et d'avoir des délais comme on en connaît actuellement.

Le sénateur Nolin : Le fait que cela n'a pas été proclamé tient-il à ce que des éléments recommandés n'ont pas été inclus dans le projet de loi? Est-ce que vous verriez d'un bon œil qu'on rouvre cette loi pour la modifier ou est-ce que vous pensez que c'est peine perdue, finalement?

M. Brassard : Je pense que beaucoup, sinon la grande majorité des Premières nations, ne sont pas d'accord avec le projet de loi parce qu'il contient des éléments inacceptables pour les Premières nations. Maintenant, que faudrait-il faire? Recommencer à zéro ou à un autre point? Je ne le sais pas, mais il est évident que les Premières nations doivent être parties prenantes du résultat que cela va entraîner, donc de la loi, de l'organisme en question. Il faut qu'elles soient d'accord avec son contenu et sa façon de fonctionner.

[Traduction]

Le sénateur Watt : Bienvenue. Je me rappelle bien le projet de loi C-6. Il m'a posé beaucoup de problèmes et de difficultés car, comme vous l'avez mentionné, de nombreux Autochtones du Canada n'aimaient pas ses dispositions.

Quoi qu'il en soit, si nous avions un organisme véritablement indépendant, sans aucun rapport avec le gouvernement, pour examiner les revendications particulières, il faudrait tout de même qu'il relève d'un ministère. S'il devait relever du ministère des Affaires indiennes et du Nord, je ne vois pas en quoi ce serait une amélioration.

If this committee recommended setting up one independent body to deal with both specific and comprehensive claims, with two dispute resolution mechanisms, and the body reported to a minister of state, perhaps, do you think that body would move the file forward?

[Translation]

Mr. Brassard: That could potentially lessen the conflict of interest, but we are still talking about the Government of Canada. It is very difficult to say that even if the Minister of Indian Affairs is not directly involved, that it remains independent. It remains to be the Government of Canada. Therefore I do not think it would be enough.

The Chairman: There are several problems with Bill C-6. We were working towards 10 million, but in the beginning, it was seven million.

Senator Nolin: You have friends here, in the Senate. Every time a bill was tabled, we were open to your concerns and we tried our best to find solutions. It seemed to me to be a solution, imperfect as it may be. At least it put the framework on the table. The federal government, despite its shortcomings, has also established a legal system since Confederation, a legal system that has its faults, but that has proven to be a very good legal system, when we compare it to others around the world.

Do you imagine a much more legal than bureaucratic process? One of your concerns seems to be the omnipresence of the federal Crown in the articulation of the regulatory framework that is supposed to be independent but that is not perceived as such, in your opinion. If we were to lean more to the legal side, would that represent the beginnings of a new solution?

Mr. Brassard: That would not necessarily be a good idea. The claims are "specific." The caselaw is not very developed. There is therefore no well-established corpus or doctrine that would be easy to follow. The department officials who work on specific claims — the people at Justice Canada will confirm this — say that what is at issue are facts from the distant past, very specific situations. Making it more legalistic is not the answer, in my opinion.

When I say that Canada is in a conflict of interest situation and that an arm's-length body is needed, it is in the sense that this body would represent the interests of both Canada and of the First Nations. First Nations must be stakeholders in this body, they must have been involved in its development and in its operation. In this way there would be a greater possibility of having an arm's-length body.

Senator Nolin: It would have to be somewhat like the NAFTA tribunal where each party identifies arbitrators, and where there is a dispute resolution mechanism that is acceptable to both sides. In other words, you are looking for an intelligent arbitrator, someone who knows the nature of the problems and who would be able to draw the most out of the situation to the benefit of each of the parties, so that it works for both.

Si notre comité recommande la création d'un organisme indépendant pour examiner les revendications particulières et les revendications globales, avec deux mécanismes différents et que cet organisme relève d'un ministre d'État, pensez-vous qu'un tel organisme pourrait faire avancer le dossier?

[Français]

M. Brassard : Cela pourrait peut-être amoindrir le conflit d'intérêts, mais on parle toujours du gouvernement du Canada. C'est bien difficile de dire que même si le ministre des Affaires indiennes n'est pas directement concerné que c'est quand même indépendant. C'est quand même le gouvernement du Canada. Alors je ne pense pas que ce soit suffisant.

Le président : Il y a plusieurs problèmes avec le projet de loi C-6. On avait mis le cap sur dix millions, mais au début, c'était sept millions.

Le sénateur Nolin : Vous avez des amis ici, au Sénat. Chaque fois qu'un projet de loi était initié, nous étions ouverts à vos préoccupations et nous tentions au mieux de nos capacités de trouver des solutions. Cela m'apparaît, sans que ce soit parfait, une solution. Au moins cela mettait un cadre sur la table. Le gouvernement fédéral, malgré tous ses défauts, a aussi mis en place, depuis la Confédération, un système judiciaire qui a certainement des défauts mais qui s'avère, quand on le compare à ce qui se fait ailleurs dans le monde, un très bon système judiciaire.

Verriez-vous un processus beaucoup plus judiciaire que bureaucratique? Une de vos préoccupations semble être l'omniprésence de la Couronne fédérale dans l'articulation de ce cadre de règlement qui se veut indépendant mais qui pour vous n'est pas perçu comme tel. Si on penchait un peu plus du côté judiciaire, est-ce que ce serait un début de solution?

M. Brassard : Cela ne serait pas nécessairement une bonne idée. Les revendications « sont particulières ». La jurisprudence n'est pas très développée. Il n'y a pas donc de doctrine ou de corpus établi depuis longtemps qui serait facile à suivre. Les gens du ministère qui travaillent sur les revendications particulières — les gens de Justice Canada vont d'ailleurs vous le confirmer — disent qu'il s'agit de faits qui sont lointains dans le passé, de situations bien spécifiques. Judiciariser n'est pas la solution à mon avis.

Quand je dis que le Canada est en conflit d'intérêts et qu'il faudrait un organisme indépendant, c'est au sens où il faut que cet organisme représente les intérêts du Canada et des Premières nations. Il faut que les Premières nations soient donc partie prenante à cet organisme, qu'elles aient été impliquées dans son élaboration et dans son fonctionnement. C'est dans ce sens qu'il y aurait de meilleures chances d'avoir un organisme indépendant.

Le sénateur Nolin : Il faudrait que ce soit un peu comme le tribunal de l'ALENA où chaque partie identifie des arbitres et qu'il y ait un mécanisme de règlement des conflits acceptable pour les deux. Autrement dit, vous cherchez un arbitre intelligent, quelqu'un qui connaît la nature des problèmes et qui serait capable de tirer le maximum de la situation au bénéfice des deux, pour que les deux y trouvent leur intérêt.

Mr. Brassard: Exactly. It should be a flexible body, able to deal quickly and effectively with claims so that the parties are satisfied at the end of the process.

Senator Nolin: It would not be perfect, but at least the chosen solution would be acceptable to both parties.

Mr. Brassard: Precisely.

Senator Nolin: And both parties would commit to being satisfied with the results.

Mr. Brassard: It could be a body through which there is always the possibility of a decision being imposed to settle the negotiation if the parties cannot come to an agreement, because we always feel that negotiation is preferable and better than a court decision. If the parties cannot agree among themselves, some kind of tribunal that is part of the arm's-length body could potentially make a decision on the claims. That creates pressure with the parties to come to an agreement.

[English]

Senator Watt: We are trying to find solutions to the problems we have faced for a number of years. I would like to elaborate further on my colleague's suggestion.

We have learned over the years that there is a contradiction between specific claims and comprehensive claims being dealt with by the government. We must come up with an innovative way of handling these matters differently.

The plan must have teeth and the strength to move things forward. If two parties are put together merely on the basis that they cannot agree, nothing will happen. We all know that. When there are differences in society, the differences are not often resolved easily.

There are strong arguments that what is happening here is not helping Canada's economy. We want to eliminate this hurdle and move forward together. I think the only way to do this is to give the Supreme Court of Canada a mandate to settle all outstanding claims, both comprehensive and specific.

What do you think of that?

[Translation]

Mr. Brassard: That solution had never occurred to me, and you will not hold it against me if I hesitate to comment on it this morning.

[English]

Senator Hubley: Welcome. The department's Specific Claims Branch reviews specific claims submissions for completeness and accuracy.

It also carries out what is termed counter research. This must be performed by knowledgeable personnel who have sides of the history of the claim.

M. Brassard : Exactement. Que ce soit un organisme flexible, qui permette de traiter rapidement et efficacement des revendications pour que les parties en ressortent satisfaites et que ce soit fait de façon juste et équitable.

Le sénateur Nolin : Ce ne serait pas parfait, mais au moins la solution retenue serait acceptable pour les deux parties.

M. Brassard : Voilà.

Le sénateur Nolin : Et les deux parties s'engageraient à être satisfaites du résultat.

M. Brassard : Cela pourrait être un organisme où il y a toujours la possibilité également d'une décision qui tranche sur la négociation si les parties ne peuvent pas aboutir à une entente, parce qu'on pense toujours que la négociation est favorable et meilleure qu'une décision d'un tribunal. Si les parties ne s'entendent pas entre elles, éventuellement un genre de tribunal faisant partie de l'organisme indépendant pourrait trancher leurs revendications. C'est une pression pour que les parties s'entendent.

[Traduction]

Le sénateur Watt : Nous essayons de trouver des solutions aux problèmes auxquels nous faisons face depuis un certain nombre d'années. J'aimerais expliquer un peu plus la suggestion de mon collègue.

Au fil des années, nous avons appris qu'il y a une contradiction dans le fait que le gouvernement fédéral traite les revendications particulières et les revendications globales. Nous devrons trouver une nouvelle façon de traiter ces questions.

Le plan doit être musclé et assez fort pour faire avancer les dossiers. Si nous nous contentons de mettre les deux parties en présence sous prétexte qu'elles ne peuvent pas s'entendre, rien ne va arriver. Nous le savons tous. Lorsqu'il y a des différences dans la société, elles ne sont pas faciles à résoudre.

Il y a de bons arguments pour dire que la situation actuelle n'aide pas l'économie du Canada. Nous voulons éliminer cet obstacle et aller de l'avant ensemble. Je pense que le seul moyen d'y parvenir est de confier à la Cour suprême du Canada le mandat de régler toutes les revendications, tant globales que particulières, en suspens.

Que pensez-vous de cette idée?

[Français]

M. Brassard : Je n'ai jamais réfléchi à cette solution et vous ne m'en voudrez pas si je ne n'ose pas me prononcer ce matin.

[Traduction]

Le sénateur Hubley : Bienvenue. La Direction des revendications particulières du ministère examine les revendications pour s'assurer qu'elles sont complètes et exactes.

Elle effectue également ce qu'on appelle la contre-vérification. Celle-ci doit être exécutée par un personnel bien informé qui a un intérêt dans l'historique de la revendication.

What percentage of claims would slide into the category of needing counter research? Are there people within the department that have the knowledge and skill to look at that need? Perhaps you can give me an example of what a counter research would entail. I am wondering how long it delays a claim. That is my bottom line. I leave that with you.

[Translation]

Mr. Brassard: The “counter-research” or contre-recherche — there must be a better word for it in French — is carried out by Department of Indian Affairs officials when they receive a specific claim in order to check on the content of the claim to see if it is complete and correct and in order to see if the Aboriginal community researchers have done their job properly. Therefore, it is mainly to verify the historical facts.

In my opinion, it is a duplication of the research because for our part, we have already done it. The officials redo the work or the department contracts out the research work to a private sector firm. This clearly increases the delays, but they are not extraordinary delays. The longest delays involve the legal analyses. That is obvious to us.

[English]

Senator Gustafson: You said there were 17 claims that were finalized or passed. What was the formula used to accomplish that? Can that formula be applied to the ones that are not settled?

[Translation]

Mr. Brassard: According to departmental figures, there are 17 specific claims that have been settled out of 110. The usual way of proceeding is to take several specific claims from a given First Nation and then negotiate them within a single final agreement. The department often negotiates several agreements at the same time. What is different in the case of settled claims? It is often because these claims are easy to settle, where the facts are clear, where the arguments are obvious and where Canada's wrongs are obvious. Often, these are the easiest claims to settle first.

The most complex claims are often those that remain in abeyance, that are delayed and are resubmitted with new arguments. Unfortunately, that is the situation but it is also the burden on the First Nations who must invest time and money in these claims over the course of several decades.

[English]

Senator Dyck: Thank you for your presentation. You made it clear where the bottleneck occurs in a process. You talked about time lags as well as the process of accepting and rejecting a claim. Sometimes rejections, I think you used the words, “were like a denial in disguise.”

Quel pourcentage des revendications nécessiterait une contre-vérification? Y a-t-il des employés du ministère qui ont les connaissances et les compétences nécessaires pour répondre à ce besoin? Pouvez-vous me donner un exemple de ce que comporte une contre-vérification. Je me demande dans quelle mesure cela a ralenti le traitement de la revendication. C'est ce qui m'intéresse vraiment. Je vous pose la question.

[Français]

M. Brassard : La « contre-recherche » — il doit exister un meilleur mot en français — est effectuée par les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes lorsqu'ils reçoivent une revendication particulière afin de vérifier si le contenu de la revendication est complet et exact et pour savoir si les chercheurs de la communauté autochtone ont bien fait le travail. Donc, c'est principalement pour vérifier les faits historiques.

À mon avis, c'est une duplication du travail de recherche parce que de notre côté, nous l'avons déjà fait. Les fonctionnaires refont ce travail ou encore, le ministère donne à contrat un mandat de recherche à une firme privée externe. C'est certain que cela augmente les délais, mais ce ne sont pas des délais extraordinaires. Les plus longs délais concernent les analyses juridiques. Cela nous apparaît évident.

[Traduction]

Le sénateur Gustafson : Vous avez dit qu'il y a dix-sept revendications qui ont été réglées. Quelle méthode a-t-on utilisée pour obtenir ce résultat? Cette méthode pourrait-elle s'appliquer aux revendications qui sont encore en cours?

[Français]

M. Brassard : Selon les statistiques du ministère, il y a 17 revendications particulières qui ont été réglées sur 110. La façon de faire habituelle est de prendre plusieurs revendications particulières d'une Première nation et de les négocier dans une seule entente finale. Le ministère négocie souvent plusieurs ententes en même temps. Qu'est-ce qui diffère dans le cas des revendications réglées? C'est souvent parce que ce sont des revendications faciles à régler, où les faits sont clairs, où les arguments sont évidents et où les manquements du Canada crèvent les yeux. Fréquemment, ce sont les plus faciles qui ont été réglées en premier.

Les revendications les plus compliquées sont souvent celles qui demeurent en suspens, qui tardent et qui sont resoumises avec de nouveaux arguments. Malheureusement, c'est la situation, mais c'est aussi le fardeau des Premières nations de devoir investir du temps et de l'argent dans ces revendications au cours de plusieurs décennies.

[Traduction]

Le sénateur Dyck : Merci de votre exposé. Vous avez indiqué clairement où se trouve le goulot d'étranglement dans ce processus. Vous avez parlé des retards ainsi que du processus d'acceptation ou de rejet d'une revendication. Vous avez dit je crois que dans certains cas ces rejets, et je vous cite, « que ça correspond finalement à un refus déguisé ».

Can you comment about the process of the relationship between First Nations versus the people producing a legal opinion. Could that be improved so the process of evaluating a claim is somehow made more efficient or sped up in some way?

[*Translation*]

Mr. Brassard: There is not a lot of communication between the people in the Department of Justice and the representatives of the First Nations. These people do not talk to each others very much. When I alluded to the idea of bargain-rate agreements and acceptance that in the end represents a rejection of the claim, it is that we feel very strongly that people at Justice Canada are there to defend the interests of Canada. If a specific claim deals with various wrongs, the First Nation will come back again and again, even if the claim is rejected the first time. It will table new arguments and new historical facts. We sometimes have the impression that a specific claim is accepted just to get rid of it, but the acceptance deals with a minuscule portion of the wrongs that have been identified in the claim.

[*English*]

Senator Dyck: As a follow-up to that, does a specific First Nation then have access to records that may indicate what would be a more equitable settlement? For instance, in the Department of Justice, the lawyers probably will not share any of their prior experience or knowledge with you. Should there be a way of accessing that sort of information so both sides of the party have more equitable bargaining power, as opposed to sitting at the table and negotiating?

[*Translation*]

Mr. Brassard: I think it would be very desirable that the First Nations have access to a corpus of decisions, a corpus of legal opinions. This would allow them to decide on the valuable claim, to know if they should file it or not and to determine the basis upon which they are filing it, on which of Canada's wrongs it is based. If an independent body could be created, it could precisely provide and build this corpus of opinions and doctrines on the specific claims and on the wrongs that are acceptable.

[*English*]

Senator Dyck: I just had an interesting thought. If there is such a large turnover of lawyers from Justice Canada, maybe you could find them and hire them. They have internal experience.

[*Translation*]

The Chairman: Thank you, Mr. Brassard, for your excellent presentation. Your recommendation is very important. As for provincial involvement, that is not really acceptable because it is a real issue in this file. Some provinces want to come on board and others have a different position, so it is really not easy.

Pouvez-vous nous parler de la relation qui existe entre les Premières nations et les personnes qui préparent les avis juridiques. Pourrait-on l'améliorer afin que le processus d'évaluation d'une revendication soit plus efficace et plus rapide?

[*Français*]

M. Brassard : Il n'y a pas beaucoup de relations entre les gens du ministère de la Justice et les représentants des Premières nations. Ces gens ne se parlent pas beaucoup. Quand j'ai fait allusion à l'idée d'ententes à rabais et d'acceptation qui signifie finalement un rejet de la revendication, c'est qu'on sent très bien que les gens de Justice Canada sont là pour défendre le Canada. Si une revendication particulière fait l'objet de différents manquements, la Première nation va revenir à la charge, même si la revendication est rejetée une première fois. Elle va déposer de nouveaux arguments et de nouveaux faits historiques. On a parfois l'impression que c'est un peu pour se débarrasser d'une revendication particulière qu'elle va être acceptée, mais l'acceptation porte sur une partie infime des manquements qui sont identifiés dans la revendication.

[*Traduction*]

Le sénateur Dyck : Dans le même ordre d'idées, est-ce qu'une Première nation aurait alors accès au dossier indiquant peut-être quel serait un règlement plus équitable? Par exemple, les avocats du ministère de la Justice ne partagent probablement pas avec vous leurs expériences antérieures ou leurs connaissances. Devrait-il y avoir un moyen d'obtenir accès à cette information afin que les deux parties aient un pouvoir de négociation plus équitable, plutôt que de se rencontrer à une table de négociation?

[*Français*]

M. Brassard : Je pense qu'il serait très souhaitable que les Premières nations puissent avoir accès à un corpus de décisions, un corpus d'opinions juridiques. Cela leur permettrait de décider de la valeur de leur revendication, à savoir s'ils la présentent ou non et de déterminer sur la base de quels manquements de la part du Canada ils la présentent. Si un organisme indépendant pouvait être mis sur pied, il pourrait justement fournir et construire ce corpus d'opinions et de doctrines sur les revendications particulières et sur les manquements qui sont acceptables.

[*Traduction*]

Le sénateur Dyck : Je viens d'avoir une idée intéressante. Si le taux de roulement des avocats de Justice Canada est si élevé, vous pourriez peut-être les retrouver et les recruter. Ils ont de l'expérience interne.

[*Français*]

Le président : Je vous remercie, monsieur Brassard, pour votre excellente présentation. Votre recommandation est vraiment importante. Pour ce qui est de l'implication des provinces, ce n'est pas vraiment acceptable parce que c'est un vrai problème dans ce dossier. Il y a quelques provinces qui veulent travailler et d'autres qui ont une position différente, alors c'est vraiment difficile.

Senator Gill: I would like to come back to what senator Dyck said when she talked about the high turn over within the Department of Justice and of the fact that perhaps lawyers could be hired to work on specific claims.

Indeed, I am thinking of a case which I would not mention by name, but I can tell you that it involved a deputy minister for the Department of Justice who is defending, among other cases, the Innu nation, which could not have a better advocate. He is very convinced of his case. He must have felt very uncomfortable when he was with the Department of Justice.

The Chairman: I would like to say that DOJ, preparing preliminary Legal Opinion, have 33 and you have 45.

If senators have no further questions, I would like to thank Mr. Brassard for his testimony.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, November 1, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:34 p.m. to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: I call the meeting to order. Good evening. It is my pleasure to welcome you to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator St. Germain from British Columbia and I am chairman of the committee.

Today our committee continues its special study on specific claims. The committee intends to examine the federal specific claims process, with a view to making recommendations to contribute to the timely and satisfactory resolution of First Nations' grievances in that matter.

As our first witness, we are pleased to have with us the Honourable Jim Prentice. He is accompanied tonight by Mr. Michel Roy and Ms. Audrey Stewart. With them, from the Department of Justice Canada, is Ms. Sylvia Duquette.

We offer a welcome to all of you.

Minister, we know how busy you are. We thank you for appearing before the committee. We have done a lot of work in this field of specific claims and we are anxious to hear your words.

Hon. Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians: First, let me say how pleased I am to be here tonight. I would like to thank this committee and all of the senators for having the opportunity to appear before you. I was joking with Senator Lovelace Nicholas, because I appeared before the Senate Committee on Human Rights earlier in the

Le sénateur Gill : J'aimerais faire référence à ce qu'a dit le sénateur Dyck lorsqu'elle a parlé du roulement au sein du ministère de la Justice et du fait qu'on pourrait engager des avocats pour les revendications particulières.

Effectivement, j'ai un cas en tête dont je tairai le nom, mais je peux vous dire que c'était un sous-ministre du ministère de la Justice qui défend, entre autres, la nation innue et il n'y a pas de meilleur défenseur. Il est très convaincu. Il devait être très mal à l'aise quand il était au ministère de la Justice.

Le président : J'aimerais dire que DOJ, Preparing Preliminary Legal Opinion en ont 33 et vous en avez 45.

Si les sénateurs n'ont pas d'autres questions à poser, je vais remercier M. Brassard pour son témoignage.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 1^{er} novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 34, pour étudier en vue d'en faire rapport le processus fédéral de règlement des revendications particulières.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : La séance est ouverte. Bonsoir. J'ai le plaisir de vous souhaiter la bienvenue au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique, et je suis le président du comité.

Aujourd'hui, notre comité continue son étude spéciale sur les revendications particulières. Le comité entend examiner le processus des revendications particulières du gouvernement du Canada afin de faire des recommandations qui contribueront à résoudre de façon satisfaisante et en temps opportun les griefs des Premières nations à ce sujet.

Comme premier témoin, nous avons le plaisir d'accueillir l'honorable Jim Prentice. Il est accompagné ce soir de M. Michel Roy et de Mme Audrey Stewart. Ils sont, quant à eux, accompagnés de Mme Sylvia Duquette du ministère de la Justice Canada.

Nous vous souhaitons la bienvenue.

Monsieur le ministre, nous savons que vous êtes très occupé. Nous vous remercions de comparaître devant notre comité. Nous avons beaucoup travaillé sur les revendications particulières et attendons vos commentaires avec impatience.

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits : D'abord, permettez-moi de vous dire combien je suis heureux d'être ici ce soir. J'aimerais remercier les membres du comité et tous les sénateurs de me donner la possibilité de comparaître devant vous. Je blaguais avec le sénateur Lovelace Nicholas, car j'ai comparu plus tôt cette

week, so she and I have been together more than once this week.

The analysis that you have embarked upon, with respect to specific claims, is an extremely important piece of work. I am not precisely sure what your timeline is to report back to the Senate and the House on this, but the sooner the better. I am anxious to hear what your thoughts are.

I will speak for a few minutes here about the subject generally, but I definitely want to stay for as long as possible to answer questions and to have a bit of a dialogue about some of the important questions that need to be addressed.

[Translation]

I would like to contribute to the committee's work today. To that end, I will share a few general remarks with you and will describe the government's approach to specific claims. I will also try to answer your questions.

[English]

As you are aware, I served with the Indian Claims Commission for over 10 years, approximately eight of those years as co-chair of the commission. I was with the commission from the time it was created in July 1992 until 2002.

During that time, I was privileged to chair or co-chair inquiries into probably close to 60 land claims across the country. In some of those cases, I did so with Senator Gill. It provided me with a depth of knowledge, insight and passion about the specific claims process and into the resolution of claims.

The months that I have spent in my current position have strengthened my conviction that, while the objectives behind the specific claims program are sound, the Government of Canada must do a better job of dealing with these claims.

I have categorically said publicly that I intend to retool the specific claims process to make sure that it fulfills the needs of First Nations citizens in this country and other Canadians, to seek justice and fairness in the resolution of claims.

Indeed, in addressing the issues around the resolution of specific claims, this is a significant part of what will be, in my time as minister, a new approach to Aboriginal issues. I am committed to adopt measures that will resolve the existing backlog of specific claims in order to provide justice to claimants and certainty for governments, industry and non-Aboriginal people.

My colleagues at the table can enlighten you as to the numbers of the backlog of claims. Even the term "backlog" is something that warrants discussion. At the time I was starting with the

semaine devant le Comité sénatorial permanent des droits de la personne; nous nous sommes donc rencontrés plus d'une fois cette semaine.

L'analyse que vous avez entreprise, relativement aux revendications particulières, est une démarche extrêmement importante. Je ne sais pas exactement quand vous devez en faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes, mais le plus tôt sera le mieux. Je suis très curieux de savoir ce que vous en pensez.

Je vais donc parler du sujet de façon générale pendant quelques minutes, mais je tiens absolument à rester aussi longtemps que possible, afin de répondre aux questions et ainsi avoir l'occasion de discuter un peu de certaines questions importantes qu'il faut aborder.

[Français]

J'aimerais contribuer aujourd'hui au travail du comité. Pour ce faire, je vous ferai part de quelques remarques générales et vous décrirai l'approche du gouvernement à l'égard des revendications particulières. Je m'efforcerai également de répondre à vos questions.

[Traduction]

Comme vous le savez, j'ai siégé à la Commission des revendications des Indiens pendant plus de dix ans, dont environ huit en tant que coprésident de la commission. J'y ai siégé de sa création en juillet 1992 jusqu'en 2002.

Pendant cette période, j'ai eu la chance de présider ou de coprésider des enquêtes menées sur près de 60 revendications territoriales partout au Canada. Dans certains de ces cas, j'ai collaboré avec le sénateur Gill. Cela m'a permis d'acquérir beaucoup de connaissances et d'expérience en la matière et de me passionner pour le processus des revendications particulières et de règlement des revendications.

Depuis que j'occupe mes fonctions actuelles, j'ai renforcé ma conviction que, même si les objectifs fondamentaux du programme des revendications particulières sont louables, le gouvernement du Canada doit faire mieux dans la gestion de ces revendications.

J'ai catégoriquement affirmé, publiquement, mon intention de réformer le processus des revendications particulières afin de veiller à ce qu'il réponde aux besoins des citoyens des Premières nations et des autres Canadiens, et de faire respecter la justice et l'équité dans le règlement des revendications.

En réalité, le fait d'aborder les questions de règlement des revendications particulières est une partie importante de ce qui, pendant l'exercice de mes fonctions de ministre, constituera une nouvelle approche à l'égard des questions autochtones. Je m'engage à adopter des mesures qui régleront l'arriéré actuel de revendications particulières, afin de rendre justice aux revendicateurs et de lever l'incertitude pour les gouvernements, l'industrie et la population non autochtone.

Mes collègues, à la table pourront vous informer de l'arriéré des revendications. Même le terme « arriéré » soulève la discussion. À mon arrivée à la Commission des revendications

Indian Claims Commission, the accumulated claims inside the Government of Canada system were, as I recall, probably in the neighbourhood of 200 to 300, but less than 300. Over the course of the last 15 years, those claims have swollen to over 800 claims inside the federal system. That is unacceptable and something needs to be done about it and I intend to address that.

I have long been a strong advocate for the need to modernize the process that is in place to settle specific claims; and as a member of the Standing Senate Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development while in opposition, I moved for an investigation into that backlog of specific claims. That investigation did not go very far very quickly with the parliamentary committee. That committee was unable to embark on this analysis in the amount of detail that you will in your deliberations.

I have stated many times before that the need for change, in the way that we deal with specific claims, exists and I am going to re-emphasize that now.

[Translation]

Specific claims regarding past First Nations grievances. They deal with Canada's legal obligations to the First Nations with regard to the debts for which it is responsible and which must be settled. The primary objective of the program is to allow Canada to fulfil its commitments and pay its debts.

[English]

These are debts on the part of the Government of Canada. There is no other way to explain it. These are debts, in cases where there is an outstanding lawful obligation to First Nations, that the Government of Canada must address. I believe it is fair to say, and I believe you know, that these are also often historic grievances that go back many years in Canadian history; in particular, to a darker era between probably the 1910s through to the 1950s, when successive governments on repeated occasions transgressed their obligations owed to First Nations citizens in respect of land and malfeasance of lands and monies.

In dealing with claims, Canada must review the facts to assess whether it owes a lawful obligation to First Nations. Where such an obligation is established, Canada and the First Nation attempt to negotiate a settlement that provides the First Nation with fair compensation to resolve the claim once and for all. Negotiation is the preferred model for resolution. Court proceedings are always there, of course, as an alternative; and the specific claims process, as it was envisioned in the 1980s, really defined an alternative to that process.

You will be aware that there have been other models that have been put forward for consideration over time with respect to the specific claims process. I could take you back to a bill that was put before the House of Commons by the Diefenbaker government

des Indiens, le nombre de revendications accumulées dans le système du gouvernement du Canada se chiffrait, si je me rappelle bien, probablement à entre 200 et 300, mais à moins de 300. Au cours des quinze dernières années, le nombre de revendications a augmenté à plus de 800 dans le système fédéral. Cette situation est inacceptable et il faut agir; c'est ce que j'ai l'intention de faire.

J'ai longtemps plaidé en faveur de la modernisation du processus actuel de règlement des revendications particulières; quand j'étais dans l'opposition, en tant que membre du Comité sénatorial permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, j'ai proposé la mise sur pied d'une enquête sur cet arriéré de revendications particulières. Le comité parlementaire n'a pas fait progresser l'enquête très rapidement. Ce comité n'a pas été en mesure de faire une analyse aussi détaillée que la vôtre.

J'ai déjà dit, à maintes reprises, qu'il faut modifier le traitement des revendications particulières et je vais encore une fois le réitérer.

[Français]

Les revendications particulières concernent les griefs passés des Premières nations. Elles ont rapport aux obligations légales du Canada envers les Premières nations, en regard des dettes dont il est responsable et qu'il doit régler. Le principal objectif du programme est de permettre au Canada de remplir ses engagements et de payer ses dettes.

[Traduction]

Il s'agit de dettes du gouvernement du Canada. C'est la seule explication possible. S'il y a une obligation légale en suspens à l'égard des Premières nations, le gouvernement du Canada doit s'occuper de ces dettes. Je pense qu'on peut affirmer, sans se tromper, et je crois que vous le savez, que dans de nombreux cas il s'agit de griefs historiques qui remontent à loin dans l'histoire canadienne; je pense, plus particulièrement, à la période plus sombre qui, grosso modo, s'étend de 1910 à 1950, pendant laquelle des gouvernements successifs ont, à maintes reprises, manqué à leurs obligations foncières à l'égard des citoyens des Premières nations et commis des irrégularités à propos des terres et de l'argent.

Dans le cadre du règlement des revendications, le Canada doit se pencher sur les faits, afin d'évaluer s'il fait face à une obligation légale envers les Premières nations. Lorsqu'il est établi qu'une telle obligation existe, le Canada et la Première nation concernée tentent de négocier un règlement qui indemnise cette dernière équitablement et clôt la question une fois pour toutes. La négociation est le modèle de résolution privilégié. On peut toujours avoir recours aux tribunaux. Le processus de règlement des revendications particulières, tel qu'il a été envisagé dans les années 1980, proposait vraiment une solution de rechange aux procédures judiciaires.

Vous vous rendrez compte que, au fil des années, d'autres modèles de règlement des revendications particulières ont été proposés. Je pourrais vous parler d'un projet de loi présenté à la Chambre des communes par le gouvernement de Diefenbaker

that related to the creation of an Indian Claims Commission, as I recall, in 1961. Since that time, the Canadian Bar Association has opined on alternative solutions to resolve this. The Assembly of First Nations has repeatedly proffered different models by which the claims can be resolved.

The process that we have is essentially the one that was defined in the 1980s by the Government of Canada under the specific claims policy outstanding business.

An important underlying principle of the program is the premise that resolution of these claims is best achieved through negotiations and in fact the program was really set up as an alternative dispute resolution model to provide First Nations with an alternative to proceeding to court.

[Translation]

On the contrary, the settlements negotiated occurred as a result of the concerted efforts of the parties. Cooperation can consolidate links, and the negotiation of settlements is more likely to meet the interests of both parties. Negotiation leads to winning solutions for all and makes it possible to devote major resources to the community rather than to the courts.

[English]

In contrast to litigation, negotiated settlements are jointly developed by the parties in the process of working together, and, from what I have seen over the years, this certainly strengthens relationships. Negotiated settlements are the best way to go, in terms of building relationships and achieving economic development objectives and so on. They can certainly lead to win-win circumstances.

However, fundamentally, when the negotiation process does not work, we need to have recourse to solutions and a system that is fair, that is just and that can move these claims forward in an expeditious way. There are very few people who would suggest, today, that we have such a process in place.

The objective and underlying principles of the program are sound. I believe the test that is contained in the policy itself, namely, outstanding lawful obligation, in my view, is an appropriate test. That should be the measure by which Canada governs the obligations that it owes. This has certainly been a straightforward and simple measure in the past that has helped us resolve claims.

The system is under enormous pressure. There is no doubt about that. The number of claims has doubled since 1993, and the system has been crippled by a large and growing backlog of claims. The legal environment has complicated matters enormously, and it is fair to say that it is difficult for all of the parties to these claims, the Government of Canada included, to keep up with the requirement for legal analysis, opinions, and assessment of the facts.

relativement à la création d'une Commission sur les revendications particulières des Indiens, en 1961, si ma mémoire est bonne. Depuis ce temps, l'Association du Barreau canadien a misé sur d'autres solutions pour résoudre la question. L'Assemblée des Premières nations a proposé, à de nombreuses reprises, différents modèles de règlement des revendications.

Le processus actuel a avant tout été défini dans les années 1980, par le gouvernement du Canada, en vertu de la politique sur les dossiers en souffrance en matière de revendications particulières.

Le programme s'appuie sur un principe fondamental, à savoir que le meilleur moyen de régler ces revendications est la négociation; en fait, le programme a vraiment été créé comme modèle de règlement extrajudiciaire afin d'éviter aux Premières nations d'avoir à passer par les tribunaux.

[Français]

Les règlements négociés, en revanche, sont élaborés grâce au déploiement des efforts concertés des parties. La collaboration peut consolider les liens, et la négociation de règlements est plus susceptible de répondre aux intérêts des deux parties. La négociation donne lieu à des solutions gagnantes pour tous et permet de consacrer des ressources importantes à la collectivité plutôt qu'aux tribunaux.

[Traduction]

Contrairement aux recours judiciaires, les règlements négociés sont élaborés grâce au déploiement d'efforts concertés des parties dans le cadre d'un processus de collaboration qui, selon ce que j'ai pu constater au fil des ans, consolide sans aucun doute les liens. Les règlements négociés sont la meilleure façon de faire pour établir des relations, atteindre des objectifs de développement économique et ainsi de suite. Ces règlements peuvent, à coup sûr, donner lieu à des solutions gagnantes.

Toutefois, lorsque le processus de négociation n'aboutit pas, nous sommes forcés de nous tourner vers des solutions et un système équitables, justes et qui permettent de traiter rapidement ces revendications. Aujourd'hui, probablement très peu de gens diraient que ce processus existe.

L'objectif et les principes fondamentaux du programme sont solides. Je crois que les critères invoqués dans la politique elle-même, soit les obligations légales non réglées, sont appropriés. Ils devraient être la mesure au moyen de laquelle le Canada régit ses obligations. C'est certainement fort probablement une mesure directe et simple qui nous a aidés par le passé à régler les revendications.

Le système subit d'énormes pressions, cela est indéniable. Le nombre de revendications a doublé depuis 1993 et le système est paralysé par un important arriéré qui ne fait qu'augmenter. Le contexte juridique a considérablement compliquée les choses, et on peut affirmer sans se tromper que, pour toutes les parties qui prennent part à ces revendications, y compris pour le gouvernement du Canada, il est difficile de répondre aux exigences concernant les analyses et les opinions juridiques ainsi que les évaluations des faits.

In my view, there are a number of factors that have contributed to the current state of affairs. First, the process itself, by which these claims are dealt with, has been largely stagnant since 1991 and has not kept pace with the new trends in dispute resolution.

For example, we have received a wide range of claims from those that are rather small and routine — if anything can be described as routine — to those that are enormous, yet all of these claims at the present time undergo the same degree of analysis and the same degree of review. That is to say, a claim that is worth less than a million dollars receives the same kind of treatment as one that is worth over \$100 million.

Also, as someone who served on the Indian Claims Commission, in 1991 there was certainly an expectation that the Indian Claims Commission — formerly called the Indian Specific Claims Commission — would evolve through a process of gradual constitutional evolution, if you will, into a more fulsome body for the resolution and adjudication of claims. Again, for reasons that we can discuss, that has not really happened in that way. That is something that warrants discussion.

Also, resources that were earmarked for specific claims in the 1990s were cut through program review and similar initiatives in the mid-1990s, and, as a result, there has been a shortage of staff to review the claims and a shortage of staff to undertake negotiations. Frankly, a claim can sit for literally years, waiting for the assignment of a lawyer to conduct a legal assessment before the First Nation hears whether or not it is accepted by the Government of Canada for negotiations. I am aware of cases, in the time before I became minister, where First Nations would submit a claim and it would take as long as seven years to receive a response from the Government of Canada that a lawyer had been put on the file, had reviewed it, and could offer an opinion on behalf of the Government of Canada.

Clearly, that is not acceptable.

[Translation]

It was also during this period that the government tried to implement a new institution tasked with giving meaning back to the specific claims program.

As we all know, the Specific Claims Resolution Act was adopted in 2003, but was not applied because it does not have the support of the First Nations and it would, consequently, be completely ineffective as a dispute settlement mechanism.

[English]

Specifically, Bill C-6, a bill that the previous government worked on, is a bill that eventually did clear the House of Commons, but has never been proclaimed into law. Bill C-6 is a

À mon avis, l'état actuel des choses est imputable à un certain nombre de facteurs. D'abord, le processus en soi, utilisé pour régler ces revendications, n'a pas vraiment changé depuis 1991 ni évolué au rythme des nouvelles tendances en matière de résolution des différends.

Ainsi, nous avons reçu toutes sortes de revendications, des revendications simples et courantes — si on peut utiliser ce terme —, mais aussi d'autres, très compliquées. Peu importe leur nature, les revendications sont toutes assujetties aux mêmes analyses et examens. Autrement dit, une revendication de moins d'un million de dollars est traitée de la même façon que celle qui dépasse 100 millions de dollars.

En outre, en tant qu'ancien membre de la Commission des revendications des Indiens, je peux vous affirmer qu'en 1991, nous nous attendions, à coup sûr, à ce que la Commission des revendications des Indiens — appelée à l'origine Commission des revendications particulières des Indiens — évoluer dans le cadre d'un processus constitutionnel, si vous voulez, pour devenir un véritable organisme de règlement des revendications. Encore une fois, pour des raisons dont on peut discuter, cela ne s'est pas passé de cette façon. Voilà qui mérite d'être discuté.

De plus, les ressources affectées aux revendications particulières dans les années 1990 ont été réduites à la suite de l'examen du programme et d'autres initiatives semblables au milieu des années 1990. En conséquence, on a manqué de personnel pour examiner les revendications et entreprendre des négociations. Honnêtement, une revendication peut littéralement rester en suspens pendant des années, en attendant qu'un avocat soit désigné pour faire une évaluation juridique, et avant qu'une Première nation sache si oui ou non le gouvernement du Canada accepte d'engager des négociations. J'ai connaissance de cas, qui remontent à l'époque où je n'étais pas encore ministre, où des Premières nations ont présenté une revendication et où il a fallu jusqu'à sept ans avant que le gouvernement du Canada réponde qu'un avocat avait été chargé du dossier, qu'il l'avait examiné et qu'il pouvait donner son opinion au nom du gouvernement du Canada.

C'est tout simplement inacceptable.

[Français]

C'est également au cours de cette période que le gouvernement a tenté de mettre sur pied une nouvelle institution chargée de redonner un sens au programme de revendications particulières.

Comme nous le savons tous, la Loi sur le règlement des revendications particulières a été adoptée en 2003, mais n'a pas été mise en œuvre parce qu'elle n'a pas l'appui des Premières nations et qu'elle serait, par conséquent, complètement inefficace comme mécanisme de règlement des différends.

[Traduction]

Plus particulièrement le projet de loi C-6, sur lequel s'était penché le gouvernement précédent, a été adopté par la Chambre des communes, mais n'a jamais été promulgué. Aux yeux de

piece of legislation that, certainly in the eyes of the Assembly of First Nations, is fundamentally flawed.

Shortly after becoming minister, I discussed this issue with National Chief Phil Fontaine; he has strong feelings about it. I assume he will be coming to meet with you. I certainly hope he will.

I assured him, as the incoming minister, that I felt Bill C-6 was similarly flawed and that I would not proceed unilaterally with it. It would require either replacement by other legislation or, at a minimum, amendment that would achieve the objectives for a system that is fair, just and has integrity and credibility in the eyes of both First Nations citizens and other Canadians.

I am probably not the best person to walk you through the tortured history of Bill C-6; there are other more able people who can do that.

In the long term, I feel that we must re-examine our overall approach to the resolution of Aboriginal grievances; the structure and purpose of institutions such as the Indian Claims Commission; the mandate of the Commission and whether that mandate is sufficiently broad enough to enable it to usefully move claims forward.

Given that specific claims often involve multiple parties, such as federal departments and agencies, provinces and the territories, we must ensure the process accommodates the participation of those stakeholders.

A number of earlier witnesses have put forward interesting proposals for longer-term change. We need to examine those issues.

At the same time, there is the immediate practical problem that my department and the Department of Justice Canada must deal with and for which we have assumed responsibility: namely, the huge backlog undermining the credibility of the government's commitment to the resolution of these issues. I can tell you firsthand that this enormously increases frustrations on the part of First Nations. Simply deferring those issues to litigation is not really the appropriate solution.

[Translation]

I am convinced that the processing of specific claims should and could be an example of excellence for the government. To achieve this goal, I believe that we should delve further into certain current methods and practices. The increase in public resources reserved for the processing of specific claims is, of course, part of the answer, but it is too early to say what will be the necessary quantity of resources and what they will be used for.

[English]

I encourage this committee to consider several larger issues. Although it is important to take immediate steps to deal with the backlog of specific claims — something I am determined to do — it is also time, I feel, for us to consider what the longer-term

l'Assemblée des Premières nations, il ne fait pas de doute que le projet de loi C-6 est une mesure législative fondamentalement imparfaite.

Peu de temps après mon accession au poste de ministre, j'ai discuté de cette question avec le chef national Phil Fontaine qui ne mâche pas ses mots à ce sujet. Je suppose qu'il comparaîtra devant vous. J'espère vraiment qu'il le fera.

Je lui ai confirmé que, en tant que nouveau ministre, j'avais moi aussi l'impression que le projet de loi C-6 était imparfait et que je ne l'appliquerai pas unilatéralement. Il devrait ou bien être remplacé par une autre mesure législative ou, à tout le moins, être modifié afin qu'il rende possible la mise sur pied d'un système équitable, juste, intégré et crédible aux yeux des citoyens des Premières nations et des Canadiens.

Je ne suis probablement pas la personne la mieux placée pour revenir en détail l'histoire tortueuse du projet de loi C-6; d'autres peuvent mieux le faire que moi.

À long terme, je crois que nous devrons réexaminer notre approche globale du règlement des griefs des Autochtones, la structure et la finalité d'institutions comme la Commission des revendications des Indiens ainsi que le mandat de la commission afin de savoir s'il est suffisamment étendu pour faire avancer le règlement des revendications de façon utile.

Étant donné que, les revendications particulières visent souvent de multiples groupes, comme des ministères et organismes fédéraux, des provinces et des territoires, nous devons veiller à ce que le processus facilite la participation de ces intervenants.

Précédemment, des témoins ont présenté des propositions intéressantes concernant des changements à long terme. Nous devons examiner ces questions.

Par ailleurs, mon ministère et le ministère de la Justice Canada devant nous attaquer sans délai au problème pratique dont nous sommes responsables, à savoir l'énorme arriéré qui sape la crédibilité de l'engagement pris par le gouvernement concernant le règlement de ces questions. Je peux vous affirmer que cela agrave énormément la frustration des Premières nations. Simplement recourir aux tribunaux n'est pas vraiment la solution appropriée.

[Français]

Je suis convaincu que le traitement des revendications particulières devrait et peut être un exemple d'excellence pour le gouvernement. Pour réaliser cet objectif, je pense que nous devrons approfondir certaines des méthodes et pratiques en vigueur. L'augmentation des ressources publiques réservées au traitement des revendications particulières fait certes partie de la réponse, mais il est trop tôt pour dire quelle sera la quantité nécessaire de ressources et à quoi celles-ci seront consacrées.

[Traduction]

J'encourage le comité à tenir compte de plusieurs enjeux plus vastes. Bien qu'il soit important de prendre immédiatement des mesures pour gérer l'arriéré de revendications particulières — ce que je suis déterminé à faire —, nous devons aussi, j'ai

strategy should be for the specific claims process in this country. This includes the far-reaching policy and institutional changes that may be required to move forward in a manner that will help place First Nations people in a better position to take advantage of the opportunities presented as Canadians.

I say this because my motivation to accelerate the rate at which Canada settles claims is not solely because I wish to see a more efficient governmental system. My desire is fuelled by the notion that settled claims not only resolve long-standing historical grievances, but they also foster tangible and lasting improvements in the lives of First Nations peoples.

There are many cases, which you may be aware of, where specific claims settlements do help people move forward. They provide economic opportunities for First Nations, and they have a very important role to play in terms of setting historic grievances aside as well.

These are many of the reasons why the work of this committee is so valuable and why I am eager to receive your advice and guidance. The system, I have said, must be retooled; it is in urgent need of reform. I am looking forward to your recommendations.

If I might say, Mr. Chairman, I believe as you examine this issue, you should not hesitate to look back on much of the work that has previously been completed. Commission work has previously been undertaken not only by the Indian Specific Claims Commission, but also by the Canadian Bar Association and other independent commentators who have examined this issue and have asked some very difficult questions.

At the end of the day, the failure of the previous Government of Canada and First Nations to reach an agreement with respect to Bill C-6 lies inherently in some of those difficult questions. Some of those questions include whether the Government of Canada finds itself in an inherent conflict of interest in adjudicating these claims; what degree of independence from the Government of Canada is required for that body to have the requisite credibility; how the individuals serving on that body should be selected; what role and responsibility the Government of Canada should have in this process. Should the Government of Canada be the party that is the defendant, if you will, in the claim? Should they be the party participating in the adjudication? Should they be the party providing funding?

All of the above are very fundamental questions. Frankly, they are questions that have been circling around this issue for over 50 years now in our country. I welcome your contribution toward getting to the bottom of these issues.

l'impression, déterminer ce que devrait être la stratégie à long terme pour régler les revendications particulières au Canada. Cela peut comprendre une politique à longue portée et des changements institutionnels afin d'obtenir des résultats concrets qui permettront aux Premières nations de profiter des possibilités qui leur sont offertes en tant que Canadiens.

Je tiens ces propos parce que mon intention d'accélérer le rythme auquel le gouvernement du Canada règle les revendications n'a pas comme seul but le désir de créer un système gouvernemental plus efficace. Ce qui m'anime, c'est que l'idée que des revendications réglées non seulement apportent une solution à des griefs de longue date, mais permettent également d'améliorer de façon tangible et durable la vie des Premières nations.

Il y a de nombreux cas, dont vous avez peut-être entendu parler, où les règlements des revendications particulières aident vraiment les gens à progresser. Ils procurent des possibilités économiques aux Premières nations et ont également un rôle très important à jouer en ce qui touche le règlement de griefs historiques.

Voilà de nombreuses raisons qui justifient l'importance du travail de ce comité et qui expliquent pourquoi je tiens à connaître vos idées et vos conseils. Le système, comme je l'ai dit, doit être modifié et réformé de toute urgence. J'attends vos recommandations avec impatience.

Si vous me permettez, monsieur le président, je crois que, dans le cadre de votre examen, vous ne devez pas hésiter à revoir une grande partie du travail qui a déjà été accompli. Le travail de la commission auparavant été fait non seulement par la Commission des revendications des Indiens, mais également par l'Association du Barreau canadien et d'autres commentateurs indépendants, lesquels ont examiné cette question et ont posé quelques questions très difficiles.

En fin de compte, l'incapacité du précédent gouvernement du Canada et des Premières nations à conclure une entente à l'égard du projet de loi C-6 demeure intrinsèque à certaines de ces questions difficiles. Voici quelques-unes des questions posées : Est-ce que le gouvernement du Canada se trouve dans un conflit d'intérêts inhérent en statuant sur ces revendications? Quelle doit être l'indépendance de cet organisme par rapport au gouvernement du Canada, pour qu'il ait la crédibilité nécessaire? Comment les personnes qui siègent à cet organisme doivent-elles être sélectionnées? Que devraient être le rôle et la responsabilité du gouvernement du Canada dans le processus? Est-ce que le gouvernement du Canada devrait prendre le rôle du défendeur, si vous voulez, dans la revendication? Devrait-il participer à la prise de décisions? Doit-il fournir les fonds?

Toutes les questions qui précèdent sont fondamentales. Honnêtement, il s'agit de questions qui tournent autour de ce problème depuis plus de 50 ans au Canada. J'attends vos commentaires afin d'aller au fond de ces questions.

The Chairman: Thank you. The expectations are high as far as results from your ministry. I make no bones about it. After ten years on the Indian Claims Commission, you obviously bring unique experience to this department.

Others at the table, such as Senator Gill, with whom you have worked previously, feel the same way: If we can come up with a timely and explicit report, hopefully, you will be able to act on it. I know, having been in cabinet, the challenges that face you as a cabinet minister. We are convinced you can accomplish this.

There is a pattern developing, which I will not go into because I would like to permit questions from senators. However, we operate in a very non-partisan manner. The members of this committee, I can tell you, are very dedicated to the cause of seeking out results and not seeking any political gain at all.

Senator Sibbston: Thank you for appearing before our committee. I appreciate your past experience.

In the last few decades, I can boldly say, I cannot think of another person who would be more experienced than you in taking on the job of Minister of Indian Affairs and Northern Development. Your past ten years of experience with the Indian Claims Commission and eight years as co-chairman, obviously puts you in a very good position. Now, as Minister of Indian Affairs and Northern Development, you are placed highly within the structure of government as well as in your various roles as chairman of committees.

If ever there was an opportunity to accomplish something specific about a problem we have, the elements lie with you and with our interest in resolving issues.

I compliment you on your speech tonight. It was interesting. As you say, you approach the task with knowledge and passion about the issue.

One simple solution is to simply throw more resources at the problem. There is tremendous delay. The process is all in-house within Indian and Northern Affairs Canada, with the Department of Justice Canada playing a role. Of the 629 specific claims under review, over one half are stuck in the Department of Justice Canada, awaiting their analysis and scrutiny to see if they are valid or not.

Is it a matter of simply providing more resources, personnel and knowledgeable people to speed along the process? We have heard from a number of very knowledgeable and experienced witnesses working in the specific claims area — people from Manitoba and Saskatchewan, and one from Quebec last week — that say the process is in-house. First Nations people come hat in hand to the federal government, who are ultimately the judge and jury making the decision. Native people are at a great disadvantage; it is not an independent process.

Le président : Merci. Les attentes sont élevées quant aux résultats de votre ministère. Mais je ne me fais pas de soucis. Après dix ans à la Commission des revendications des Indiens, vous apportez nécessairement une expérience unique à ce ministère.

D'autres personnes ici, comme le sénateur Gill, avec qui vous avez déjà travaillé, pensent aussi que, si nous pouvons proposer un rapport opportun et explicite, avec un peu de chance, vous pourrez y donner suite. J'ai déjà été membre du Cabinet et je connais les défis auxquels vous devez faire face en tant que ministre. Nous sommes convaincus que vous êtes en mesure d'atteindre ces objectifs.

Il y a une tendance qui se développe, sur laquelle je ne m'attarderai pas, parce que j'aimerais donner aux sénateurs la chance de poser des questions. Cependant, nous fonctionnons d'une façon très neutre. Les membres de ce comité, je peux vous le garantir, veulent vraiment obtenir des résultats et ne cherchent aucunement à gagner des faveurs politiques.

Le sénateur Sibbston : Merci de comparaître devant notre comité. Je reconnais votre expérience.

Honnêtement, je ne connais personne d'autre qui ait eu au cours des dernières décennies plus d'expérience que vous pour occuper le poste de ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. De toute évidence, votre expérience des dix dernières années à la Commission des revendications des Indiens, dont huit en tant que coprésident, vous place dans une très bonne position. Maintenant, en tant que ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et de président de divers comités, vous êtes haut placé dans l'appareil gouvernemental.

Si on avait la possibilité de faire quelque chose de particulier relativement à un problème auquel nous sommes confrontés, vous en avez la capacité et il y va de notre intérêt.

Je vous félicite de votre allocution de ce soir. Elle était intéressante. Comme vous le dites, vous vous attaquez à la question en connaissance de cause et avec passion.

Une solution simple consiste à mobiliser plus de ressources pour s'attaquer au problème, car le retard est considérable. Le processus se déroule à l'interne, au sein des Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec le ministère de la Justice qui a lui aussi un rôle à jouer. Parmi les 629 revendications particulières qui font l'objet d'un examen, plus de la moitié sont bloquées au ministère de la Justice; elles y resteront jusqu'à ce qu'on les ait analysées et étudiées de façon minutieuse, afin de vérifier si elles sont valides ou non.

S'agit-il tout simplement de fournir plus de ressources, de personnel et d'experts, afin d'accélérer le processus? Nous avons entendu plusieurs experts et personnes expérimentées, travaillant dans le secteur des revendications particulières — des gens du Manitoba et de la Saskatchewan, et une personne du Québec, la semaine dernière — qui affirment qu'il s'agit d'un processus interne. Les membres des Premières nations se présentent devant le gouvernement fédéral, à qui revient ultimement la décision, pour quémander. Les Autochtones sont nettement désavantagés, puisqu'il ne s'agit pas d'un processus indépendant.

Witnesses testify that we need an independent body. Should we take this approach? In 2003, we dealt with the Specific Claims Resolution Act. I am sure you are aware of that. The Assembly of First Nations and other organizations were involved with the federal government in setting up a task force of which the Specific Claims Resolution Act of 2003 is, in part, a result. We dealt with that bill and heard evidence that the task force felt there were deficiencies in the bill.

However, as a committee, we eventually passed it. We believed the approach provided under that act would incrementally improve the specific claims system. We improved the bill as much as we could and passed it, and it has been sitting in government since then. It has not been proclaimed.

We will obviously hear more evidence and we will ultimately make decisions and recommendations to you as to what could be done in this area. How open are you to ultimate answers, or would you be satisfied with something less?

Mr. Prentice: You were very kind in your opening comments and I thought the other shoe might drop. It is a very fair question.

During my time with the Indian Claims Commission, I learned that the Indian Claims Commission per se, as an example of incremental constitutional change, was a very important step forward. It was one of the only post-Oka improvements in this country. It had a glass ceiling that it bumped up against very quickly.

The Indian Claims Commission proved the value of an independent adjudicative responsibility here. It was an incremental step. It was a bit of an experiment, but, particularly in the early years, it proved its worth. It was able to carry out reviews, travelling to First Nations communities and establishing a high degree of expertise, and also credibility and integrity, amongst First Nations people. That is important because this is the inherent problem with Bill C-6: If there is not buy-in from First Nations communities as to the integrity of the process, it will not work. The specific claims process is an alternative to litigation. If it is lopsided or one-sided in its construction, First Nations will not have confidence in it and they will not use it. The alternative will be litigation and unhappiness.

The challenge is that we have not gone beyond the 1992 version of the Indian Claims Commission and what it should look like. You are, as senators, well positioned to ask these very important questions: What should an independent body look like? What degree of independence should it have? If it is independent, how do we agree on the people who should have stewardship of it? What financial parameters would it operate within?

Des témoins affirment qu'il nous faut un organisme indépendant. Devrions-nous prendre ce virage? En 2003, nous avons étudié la Loi sur le règlement des revendications particulières. Je suis certain que vous êtes au courant. L'Assemblée des Premières nations et d'autres organisations ont travaillé conjointement avec le gouvernement fédéral afin de mettre sur pied une commission d'étude, dont la Loi sur le règlement des revendications particulières de 2003 est, en partie, le résultat. Nous avons examiné ce projet de loi et nous avons également entendu dire que les membres de la commission d'étude trouvaient que le projet de loi était lacunaire.

Par contre, à titre de comité, nous l'avons finalement adopté. Nous avons cru que l'approche préconisée par la loi améliorerait progressivement le système des revendications particulières. Nous avons amélioré le projet de loi autant que nous pouvions le faire et l'avons adopté; depuis ce temps, il est depuis bloqué au gouvernement. La loi n'a pas été promulguée.

Évidemment, nous recueillerons d'autres témoignages et, en dernier ressort, nous prendrons des décisions, et nous vous ferons des recommandations quant à ce qui peut être fait à ce sujet. Êtes-vous prêt à recevoir des réponses finales, ou seriez-vous satisfait de quelque chose de moindre?

M. Prentice : Vous avez été très gentil dans votre exposé et je croyais que le pot viendrait. C'est une question très juste.

Pendant que je siégeais à la Commission des revendications des Indiens, j'ai appris que la commission en soi, en tant qu'exemple de progrès sur le plan constitutionnel, était un important pas vers l'avant. Il s'agissait d'une des seules améliorations au pays après les événements d'Oka. Il y avait un plafond invisible auquel elle s'est butée très rapidement.

La Commission des revendications des Indiens a prouvé la valeur d'une responsabilité décisionnelle indépendante. C'était une étape parmi tant d'autres. La commission était en quelque sorte un essai, mais elle a démontré sa valeur, surtout au cours des premières années. Elle a été en mesure de réaliser des examens dans les collectivités autochtones, acquérant ainsi une expertise de très haut calibre, en plus d'asseoir sa crédibilité et son intégrité auprès des membres des Premières nations. C'est très important car il s'agit du problème inhérent au projet de loi C-6 : si les collectivités des Premières nations ne croient pas en l'intégrité du processus, il ne fonctionnera pas. Le processus de règlement des revendications particulières est une solution de recharge aux procédures judiciaires. S'il est mal équilibré ou partial, les Premières nations n'y feront pas confiance et ils ne s'en serviront pas. L'alternative sera le recours aux tribunaux et le mécontentement.

Le problème est que nous ne sommes pas allés au-delà de la version de 1992 de la Commission des revendications des Indiens et que nous n'avons pas déterminé ce à quoi elle devait ressembler. Vous, en tant que sénateurs, êtes bien placés pour poser ces questions très importantes : Quelles doivent être les fonctions d'un organisme indépendant? Quel degré d'indépendance devrait-il avoir? S'il est indépendant, comment décidons-nous quelles personnes doivent l'administrer? Quels paramètres financiers le régiront?

We quickly come back to the inherent difficulty of the multiple roles that the Government of Canada currently fulfills in the process: The government is the body that is responsible for the claim; that solicits the legal opinion; that processes the funding application from the First Nations so they can do their research; and that selects the commissioners on the Indian Claims Commission.

Ultimately, it is the minister who then adjudicates the claim. It is no secret that for 50 years people have been saying that a system that is so constructed cannot succeed. You are in a position to look at some of the very learned things that have been said about this and come up with recommendations.

Balancing that is the practical reality that this system needs to work. It needs to have fiscal parameters. It needs to be an institution and a system that protects the interest of both First Nations citizens and non-First Nations citizens in this country.

I am not sure I have answered your question, but you are on the right track.

Senator Sibbston: Are you completely open to solutions that will, once and for all, definitively deal with the backlog and the issue of specific claims, and leaning toward an independent body at arm's length from government that can make final decisions?

Mr. Prentice: It is not my decision alone. I am open to consider all of the alternatives.

Senator Hubley: As a Senate committee, we do not often throw bouquets, but I would like to echo what Senator Sibbston has said, in that generally our witnesses have had great faith in you as minister and in the skills that you bring to your position.

Your presentation has certainly addressed many of the issues that our witnesses have brought and described to us during our hearings. Some of them have brought solutions as well. An independent claims commission or tribunal seems to be a recurring theme from many of our witnesses. People may hope that this will be the solution. In fact, maybe we do not know enough about what this body will look like, as you said, to include that in our report; but it seems to be a recurring theme that we will have to address.

We also heard that Canada has a moral and legal obligation to settle these claims. That is the bottom line here. It has been suggested to us that a new ministry might be created just to address the First Nations specific claims. I do not want to put too many questions at one time, but I would like you to give us some idea if these could in fact speed up the process and result in better representation, better negotiation with First Nations or the people who are involved.

Nous sommes rapidement confrontés à la difficulté que posent les rôles multiples que le gouvernement fédéral joue actuellement dans ce processus : le gouvernement est l'organisme responsable de la revendication, celui qui sollicite les opinions juridiques, qui traite la demande de financement des Premières nations afin qu'elles puissent faire leurs recherches, et qui choisit les commissaires de la Commission des revendications des Indiens.

En bout de ligne, c'est le ministre qui statue sur la revendication. Chacun sait que depuis 50 ans des voix s'élèvent pour remettre en doute l'efficacité d'une telle formule. Vous êtes les mieux placés pour examiner certaines des opinions érudites qui ont été émises sur le sujet et proposer des recommandations.

Un équilibrage des intérêts en jeu, voilà pratiquement ce qui est nécessaire pour faire fonctionner ce système. Il est également nécessaire d'établir des paramètres financiers. Il faut une institution et un système qui protège à la fois les intérêts des membres des Premières nations et des autres Canadiens.

Je ne suis pas certain d'avoir répondu à votre question, mais je vois que vous êtes sur la bonne piste.

Le sénateur Sibbston : Êtes-vous totalement ouvert aux solutions qui vont, une fois pour toutes, régler l'arrière et les revendications particulières, en favorisant la mise en place d'un organisme autonome, sans lien de dépendance avec le gouvernement et qui peut prendre des décisions finales?

M. Prentice : Il ne s'agit pas de ma décision personnelle. Je suis ouvert à toutes les suggestions.

Le sénateur Hubley : En tant que comité sénatorial, nous n'avons pas l'habitude de lancer des fleurs, cependant je voudrais faire écho aux commentaires du sénateur Sibbston qui a souligné que, en général, nos témoins ont une grande confiance en vous et en vos compétences comme ministre.

Votre exposé a certainement fait la lumière sur de nombreuses questions soulevées par nos témoins et décrites tout au long de nos audiences. Certains d'entre eux ont également proposé des solutions. Une commission ou un tribunal des revendications indépendant semble être un thème récurrent pour beaucoup de nos témoins. Les gens pourraient, en effet, espérer que ce sera la solution. Bien que nous ne sachions pas exactement à quoi ressemblera cet organisme, comme vous l'avez dit, pour le mentionner dans notre rapport, nous devrons nous pencher sur la question car il s'agit d'un thème récurrent.

On a signalé que le Canada a l'obligation morale et légale de régler ces revendications. Il s'agit de l'argument de base. Il nous a été suggéré qu'un nouveau ministère puisse être créé uniquement pour régler les revendications particulières des Premières nations. Je ne veux pas soulever trop de questions à la fois, mais j'aimerais que vous nous disiez si cette solution permettrait d'accélérer le processus, assurerait une meilleure représentation et des négociations plus efficaces pour les Premières nations ou les personnes concernées.

We heard many times that the Government of Canada was in conflict of interest. We also heard about funding. As you know, the claims have gone from between 200 to 300 up to 800 presently. Has the funding to the department followed and can it service those?

Mr. Prentice: There are quite a few questions there. Thank you for the bouquet; I did not get many of those today.

To go back to Senator Sibbston's question, we need to be open-minded about this. There is a certain Canadian genius for compromise, creativity and common sense solutions. At the end of the day, in cases where they are legitimate, they are moral and legal obligations on the part of the people of Canada toward First Nations.

I am not saying that all claims that are filed are meritorious. The system needs to determine more quickly those claims that are not meritorious and get them out of the system, because they are absorbing resources that should be applied to the claims that do have merit. Even if you examine the history of the Indian Claims Commission, you would find that there are more than a small number of claims that have not been accepted. The system needs to have the capacity to do that.

In terms of your comments about resources and how this is housed, I do not feel we should focus too much on where the claims, as a process, should be housed in the Government of Canada. The Government of Canada has a responsibility, among other things, to put forward the position of the people of Canada on these claims — I do not like the term defendant, but to be essentially the party defending the conduct of the Government of Canada.

In any scenario, the Government of Canada has to be a centre of excellence to do that. It needs to have good lawyers and good people. There needs to be a strong institutional presence inside the Government of Canada to be the defendant, which needs to be properly resourced and properly housed somewhere. You may wish to give an opinion about where it should be housed, but I do not feel that is, fundamentally, the most important point.

The bigger question is, as you mentioned, the whole issue of conflict and the independence of a body. The critical element is that the system requires a body that is independent of the government, in some degree, to be able to measure progress, to police progress, to push the process along and to draw the parties together.

Senator Hubley: When was the last time that you had a question concerning a land claim in the House of Commons?

Mr. Prentice: This afternoon, but I am not sure what you are getting at.

Nous avons souvent entendu que le gouvernement du Canada était en conflit d'intérêts. On nous a également parlé du financement. Comme vous le savez, les revendications sont passées de 200 à 300, puis à 800 actuellement. Le financement a-t-il augmenté proportionnellement et permet-il de traiter toutes ces revendications?

M. Prentice : Vous me posez en effet plusieurs questions. Je vous remercie pour les fleurs, je n'en avais pas encore beaucoup reçues aujourd'hui.

Pour revenir à la question du sénateur Sibbston, nous devons garder l'esprit ouvert sur ce point. Les Canadiens sont reconnus pour leur sens du compromis, leur créativité et leur bon sens. Dans la mesure où les revendications sont légitimes, le peuple canadien a véritablement des obligations morales et légales envers les Premières nations.

Je ne prétends pas que toutes les revendications présentées sont fondées. Le système doit pouvoir déterminer plus rapidement quelles revendications ne sont pas justifiées et les éliminer du processus, car elles absorbent des ressources qui devraient être affectés aux revendications fondées. Si vous examinez l'historique de la Commission des revendications des Indiens, vous constaterez que le nombre de requêtes refusées est assez élevé. Le système doit posséder cette capacité.

En ce qui a trait à vos observations sur les ressources et sur la façon dont elles doivent être gérées, je crois que nous ne devrions pas trop nous concentrer sur le ministère qui devrait s'en occuper au sein du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada a la responsabilité, entre autres, d'exprimer la position de la population canadienne à propos de ces revendications, d'agir en tant que défendeur — je n'aime pas ce terme, mais essentiellement, de défendre les mesures prises par le gouvernement du Canada.

Dans tous les scénarios, le gouvernement du Canada doit être un centre d'excellence. Il doit pouvoir s'appuyer sur des avocats et des intervenants efficaces. Il a besoin d'une présence institutionnelle influente pour agir comme défendeur, laquelle doit bénéficier de ressources et d'une administration adéquates. Vous voudrez peut-être suggérer un ministère précis, mais je ne crois pas que ce soit, fondamentalement, le point le plus important.

La question la plus préoccupante, tel que vous l'avez mentionné, est celle qui entoure le règlement des conflits et le statut d'indépendance de l'organisme. Le point critique est que le système requiert un organisme indépendant du gouvernement, à un certain degré, afin de mesurer et de suivre les progrès, de faire avancer le processus et de réconcilier les parties.

Le sénateur Hubley : À quand remonte la dernière fois où l'on vous a posé une question concernant une revendication territoriale à la Chambre des communes?

M. Prentice : Cet après-midi, mais je ne comprends pas exactement le but de votre question.

Senator Hubley: That was it. I am wondering how important this is to Canadians. How important is the fact that we address land claims to the Canadian people?

Mr. Prentice: I believe it is very important. There are very controversial situations that happen in our country, like Caledonia, that have a bearing upon public sentiment both ways. By and large, I feel there is a broad sentiment in Canada that historical grievances that have merit should be resolved.

The process operates outside of public scrutiny, if you will; it is a system that currently operates without many other people involved, beyond the parties who are directly involved in the dispute. I do not receive many questions in the House because I do not believe even many parliamentarians know much about the specifics of individual claims.

Senator Dyck: You have made it clear in your presentation that there is a critical short-term need, and also a need for some long-term solutions with respect to specific land claims. You also mentioned that there had been cuts to the staff in the Department of Indian and Northern Development during the 1990s. My short question would be: Do you believe that by increasing resources, you can actually effectively relieve the backlog? Would the size of the cutbacks of the 1990s have been large enough to account for the slowdown, assuming that it slowed down more after the cuts to the budget?

Mr. Prentice: I am happy to leave this with you. It is a graph that shows the growth of the inventory. It shows a line going up almost exponentially since about 1991-93, perhaps.

Certainly, I will deal with the resource issues to ensure that my department is properly staffed to do this. Fundamentally, you have to come back to your purpose here, which is to look at the system and see if the system is functioning properly.

I am prepared to deal with the resourcing issues, but the first question is: How is the system going to function? There are high expectations, to go back to the chairman's perspective. People know that I have been involved in this before and I have an understanding of it.

It is difficult for me to go to any First Nations community or meet any chief who does not have a specific claim in the system that he wants moved forward. Dealing with the backlog is an enormous challenge.

Senator Dyck: Is it your belief that we can go back to Bill C-6 and work out an agreement with the various First Nations or with the Assembly of First Nations to create this independent body necessary for the long-term strategy? Is it possible to modify that in a way that would be acceptable?

Le sénateur Hubley : Justement. Je me demande à quel point cela est important pour les Canadiens. À quel point le fait que nous étudions des revendications territoriales est-il important pour le peuple canadien?

M. Prentice : Je crois que c'est très important. Des situations très controversées ont lieu dans notre pays, comme par exemple à Caledonia, et ceci touche l'opinion publique, autant dans un sens que dans l'autre. Je crois qu'en général, il règne au Canada le sentiment profond que les griefs historiques fondés doivent être réglés.

Le processus fonctionne sans être soumis à l'examen public, si vous voulez, sans l'intervention de nombreuses personnes, à l'exception des parties qui sont directement concernées par le conflit. Très peu de questions sont posées à la Chambre des communes, car je crois que même les parlementaires sont nombreux à ne pas savoir grand-chose sur les revendications particulières.

Le sénateur Dyck : Vous avez clairement indiqué dans votre exposé que les besoins sont critiques à court terme et qu'il faut des solutions à plus long terme à l'égard des revendications territoriales particulières. Vous avez également mentionné que des coupures de personnel ont eu lieu au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au cours des années 1990. Ma question est la suivante : croyez-vous qu'en augmentant les ressources, vous arriverez réellement à rattraper le retard dans le traitement des revendications? L'importance des coupures pendant les années 1990 est-elle responsable du ralentissement, en supposant que le ralentissement ait été plus prononcé après les compressions budgétaires?

M. Prentice : Je suis heureux de vous remettre ceci. C'est un diagramme illustrant l'augmentation des arriérés. Il montre que la courbe monte de façon presque exponentielle, depuis environ 1991-1993.

Je vais certainement m'assurer que mon ministère dispose des ressources humaines nécessaires pour s'acquitter de la tâche. Vous devez maintenant résécher au but de votre étude qui est d'évaluer si le système fonctionne adéquatement.

Je suis prêt à résoudre les problèmes de ressources mais la question demeure : comment le système fonctionnera-t-il? Les attentes sont élevées, comme l'a dit le président. Les gens savent que je me suis occupé de la question dans le passé et que je comprends la situation.

Il m'est difficile d'aller rencontrer une collectivité ou un chef autochtone qui n'a pas à présenter une revendication particulière qu'il voudrait voir aboutir. La gestion des arriérés est un défi considérable.

Le sénateur Dyck : Croyez-vous que nous pouvons nous servir du projet de loi C-6 pour élaborer une entente avec les diverses Premières nations ou l'Assemblée des Premières nations, afin de créer cet organisme indépendant nécessaire à la mise en œuvre de la stratégie à long terme? Peut-on le modifier de façon acceptable?

Is that a preferred route or would it be better to start from scratch — start up a new series of consultations and devise another mechanism whereby we can create this independent body?

Mr. Prentice: That is a fair question. I may not be the best person to answer it. I would encourage you to get some of the lawyers here from the Department of Justice Canada, who actually drafted Bill C-6.

I am happy to go either way. If Bill C-6 can be amended reasonably quickly, I am happy to do so. If the alternative is an entirely new legislative framework, I am prepared to go that route.

I am concerned, though, about the time that will take. The process to arrive at Bill C-6, as a piece of legislation that does not work, was about five or six years long. At the rate at which these claims have been piling up, we do not have five or six years to go through this discussion another time. We need something, we need it quickly and we need it to start working effectively.

Senator Dyck: For clarification, when you said you were concerned about the time, did you mean concerned about the time that would be needed to start a new piece of legislation?

Mr. Prentice: Yes.

[Translation]

Senator Gill: I would like to greet a few of the commissioners from the Commission who are present here today — some are new — and more particularly Anne Chamas, who worked for the commission and is known to Mr. Minister.

We have discussed at length the commissions, results of the commission and our frustrations while you were Commissioner. It is difficult to ask questions about things that have never been dealt with or discussed before or that were not a source of frustration in the few years that you were the Commissioner.

I will touch on two things. We know that the process in which claims must be put forward is often very long and with no end, no results.

I remember that it was said that the formula used at the time was not adapted to our needs. The Department of Justice was criticized — perhaps you did not, but I did — for taking an enormous amount of time, as was the Department of Indian Affairs, which was not succeeding. Budgets were also very tight.

One point must be emphasized, and that is, that regardless of the formula we come to, it must be carried out by the Aboriginals and by the First Nations themselves. They must be directly involved in the claims process.

At what level? I do not know. But it certainly takes a formula that allows an independent organization to process the claims, and that would be comprised of First Nations peoples, as well as others.

Est-ce une démarche souhaitable ou serait-il mieux de repartir à neuf, soit initier une nouvelle série de consultations et concevoir un autre mécanisme pour créer cet organisme indépendant?

M. Prentice : Votre question est pertinente. Je ne suis peut-être pas la personne la mieux placée pour y répondre. Je vous suggère d'en discuter avec les avocats du ministère de la Justice qui ont rédigé le projet de loi C-6.

Je suis d'accord avec les deux propositions. Si le projet de loi C-6 peut être amendé dans un délai raisonnable, je serai satisfait de cette option. Si l'alternative est un tout nouveau cadre législatif, je serai prêt à suivre cette voie également.

Je suis inquiet, toutefois, du temps que le processus prendra. L'élaboration du projet de loi C-6, qui s'est révélé un échec, s'est échelonnée sur cinq à six ans. À la vitesse où ces revendications s'accumulent, nous ne disposons pas de cinq à six ans pour reprendre les mêmes discussions. Nous avons besoin de mesures concrètes rapidement pour commencer à travailler de façon efficace.

Le sénateur Dyck : Par souci de clarté, lorsque vous avez dit que vous étiez inquiet du temps que le processus prendra, faites-vous référence au temps que prendra la rédaction d'un nouveau projet de loi?

M. Prentice : Oui.

[Français]

Le sénateur Gill : J'aimerais saluer quelques commissaires de la commission qui sont présents ici ce soir — certains sont nouveaux — et plus particulièrement Anne Chamas qui travaillé pour la Commission et que Monsieur le ministre connaît.

On a beaucoup discuté des commissions et des résultats de la Commission et de nos frustrations au moment où vous étiez commissaire. C'est difficile de poser des questions sur des choses qui n'ont pas déjà été touchées ou discutées ou qui n'ont pas fait l'objet de frustration pendant les quelques années où vous avez été commissaire.

Je toucherai deux choses. On sait que le processus dans lequel les réclamations doivent être acheminées est souvent très long et sans issus, sans résultat.

J me souviens qu'on disait que la formule utilisée à l'époque n'était pas adaptée à nos besoins. On critiquait — peut-être ne l'aviez-vous pas fait mais moi je l'ai fait — le ministère de la Justice du Canada, qui prenait énormément de temps, et celui des Affaires indiennes qui n'aboutissait pas. Les budgets étaient très limités également.

Il faut insister sur un point, à savoir que peu importe la formule qu'on trouvera, il faudra que ce soit fait par les Autochtones et par les Premières nations eux-mêmes. Ils doivent être impliqués directement dans le processus des revendications.

À quel niveau? Je ne le sais pas. Mais cela prend certainement une formule qui permette une organisation indépendante pour traiter les réclamations, et qui serait composée de gens des Premières nations et d'autres personnes également.

Second, I remember that one of the handicaps that we had was that we were limited by existing budgets at the time. I got the impression that the department and persons responsible did not want the claims process to move too quickly because the budgets were tight.

We must roughly calculate the amounts of money involved in the land claims currently on the table and those that will eventually be examined, and ensure that there are settlements as quickly as possible.

Financially, this does not mean settling all these claims right away, but it is important that the groups having made claims or planning to make claims know that they have been or will be received, that they are counted, that there were agreements and that the money will eventually be paid.

It is like any other settlement we might run into or like any other conflict. When we talk about land claims, people see that as a big thing and it frightens everyone.

But it would be good if we could succeed at quantifying the claims and amounts involved, and if we came to some sort of agreement in order to proceed with the settlement of these agreements.

Do you believe that is possible?

Mr. Prentice: I appreciate your question. With your permission, I will speak in English.

[English]

You have raised a number of points, Senator Gill. You and I served together on the Indian Claims Commission as colleagues and dear friends, and I believe we learned a lot from each other in those years. There is not much that I have learned about this that you have not also experienced.

It is possible to quantify the claims, and it may be important for you to make a recommendation on that. Perhaps these claims should be quantified such that the global total is known and is reported to Canadians on a regular basis, so that they have a sense of the amount of the outstanding lawful obligations owed in specific claims. You are right that the process needs to work through those in an orderly way.

You spoke about the frustrations of working through the claims process. I feel we would both agree that in many cases the process worked well and the commission was able to carry the Government of Canada and help the First Nations get to the end game. Many claims have been settled as a result of that good work, so we know the process can work.

Deuxièmement, je me souviens qu'un des handicaps que nous avions était que nous étions freinés par les budgets existants à l'époque. J'avais l'impression que le ministère et les gens responsables ne souhaitaient pas que le processus avance trop vite concernant les revendications, parce que les budgets étaient limités.

Il faudrait évaluer, en gros, les sommes d'argent impliquées dans les revendications territoriales présentement sur la table et celles qui le seront éventuellement, et faire en sorte qu'il y ait des règlements le plus vite possible.

Financièrement, cela ne veut pas dire régler sur-le-champ toutes ces revendications, mais il est important que les groupes ayant fait des réclamations ou devant faire des réclamations sachent qu'elles sont reçues ou recevables, qu'elles sont quantifiées, qu'il y a eu des ententes et que l'argent, éventuellement, sera versé.

C'est comme n'importe quel autre règlement auquel on peut arriver ou comme pour n'importe quel conflit. Lorsqu'on parle de réclamations pour des revendications territoriales, les gens voient cela très gros et on fait peur à tout le monde.

Mais ce serait bien si on réussissait à quantifier les réclamations et les montants impliqués et qu'on en arrivait à des ententes, afin de procéder avec le règlement de ces ententes.

Croyez-vous cela possible?

M. Prentice : J'apprécie votre question. Avec votre permission, je m'exprimerai en anglais.

[Traduction]

Vous avez soulevé de nombreux points, sénateur Gill. Vous et moi avons travaillé ensemble à la Commission des revendications des Indiens en tant que collègues et amis et je crois que nous avons appris beaucoup l'un de l'autre pendant ces années. Nous avons vécu à peu près les mêmes expériences.

Il est possible de quantifier les revendications accumulées et je crois qu'il pourrait être important que vous fassiez une recommandation à ce sujet. Peut-être qu'il faudrait quantifier ces revendications afin que leur nombre total soit connu et rappelé aux Canadiens sur une base régulière, pour qu'ils aient une idée de l'ampleur des obligations légales non acquittées liées aux revendications particulières. Vous avez raison de dire que nous devons travailler de façon efficace et ordonnée.

Vous avez parlé des frustrations liées aux étapes du processus de règlement des revendications. Je crois pourtant que nous sommes tous les deux d'accord que, dans bien des cas, le processus fonctionnait bien et que la commission a bien représenté le gouvernement du Canada tout en aidant les Premières nations à obtenir gain de cause. De nombreuses revendications ont été réglées grâce à ce processus, donc nous savons qu'il peut fonctionner.

The challenge has been keeping up with the volume. I am not categorically saying that the resource cuts made in the 1990s relates to that, but certainly at the time that the number of claims going into the system was increasing, the available resources were decreasing. We see the consequences of that.

We both learned that one difficulty with the current claims system was that the commission was structured as a mediative sort of task force and, at some point, that mediative road would come to an end and the parties would not agree. Even with the help of the commission, there would be no binding decision, because the commission did not have the power to make a binding decision, and the parties would not accept an arbitrated solution.

Any independent body that is doing this sort of work, if it has credibility and functions for both parties, must have the capacity, at the end of the day, to make decisions that both parties will have to live with. It may be that before that process starts, the Government of Canada and the First Nations must agree to be bound by the decision of the independent body. The independent body does not currently have the authority to make a decision, so a claim could work its way through the process for tens of years, not be resolved, and then have to move over to the litigation process.

We are back to fundamental questions about how the body is structured and what its responsibility is: whether it is just a mediation body, whether it is a binding arbitration body, or whether it can make decisions that people have to live with.

Senator Peterson: We have been trying to get a handle on the contingent liability that the country faces. It would be good to know, so we have a benchmark.

Knowing how large that number will be, and trying to deal with the claims all at once is almost impossible. Some specific claims have been identified, agreed upon and quantified, but not settled. Could your department start the process by settling some of the specific claims that have been agreed upon by getting \$1 billion from the Treasury Board of Canada Secretariat? Would that not show some progress? The First Nations would then see that there is movement; that we have started down the road of concluding this.

Mr. Prentice: The way in which the process works is that first there is a process to decide whether there is an outstanding lawful obligation, that is, to validate the claim, if you will. That is the part of the process that is taking up extensive time. Thorough Department of Justice legal opinions are solicited on each and every claim as it comes through the door.

The program is set up so that, as a claim arrives at the threshold of the Government of Canada, the government solicits a legal opinion on whether we have an outstanding lawful

Le défi était de gérer le volume de revendications. Je n'affirme pas catégoriquement que les coupures de ressources effectuées dans les années 1990 sont la cause de l'accumulation, mais il est certain qu'au moment où le nombre de revendications n'arrêtait de grossir, les ressources disponibles diminuaient. Nous en voyons maintenant les conséquences.

Nous avons tous les deux compris que la difficulté associée au système actuel de règlement des revendications était que la commission était structurée tel un groupe de travail de médiation et qu'un jour, cette approche de médiation ne fonctionnerait plus et que les parties ne pourraient conclure un accord. Même avec l'aide de la commission, il n'y aurait aucune décision exécutoire, car la commission ne disposait pas d'un pouvoir de décision exécutoire et les parties n'accepteraient pas une solution d'arbitrage.

Quel que soit l'organisme indépendant chargé de ce travail, s'il jouit d'une bonne crédibilité et fonctionne adéquatement pour les deux parties, il doit avoir la capacité de prendre des décisions acceptables par les deux parties. Il peut être nécessaire, avant le début du processus, que le gouvernement du Canada et les Premières nations s'engagent à accepter la décision de l'organisme indépendant. Présentement, l'organisme indépendant n'a pas l'autorité de prendre des décisions et, par conséquent, une revendication pourrait passer par toutes les étapes du processus pendant des dizaines d'années, ne pas être résolue puis devoir être soumise aux tribunaux.

Retournons aux questions fondamentales sur la structure de l'organisme et ses responsabilités : devrait-il être uniquement un organisme de médiation, ou un organisme d'arbitrage exécutoire ou encore une entité autorisée à prendre des décisions que les parties doivent accepter?

Le sénateur Peterson : Nous avons tenté de connaître la dette à laquelle le pays pourrait être confronté. Il serait bon d'avoir les chiffres à ce sujet pour avoir un point de repère.

Sachant que ce nombre est élevé, tenter de traiter toutes les revendications simultanément est presque impossible. Certaines revendications particulières ont été identifiées, ont fait l'objet d'un accord, ont été quantifiées mais non réglées. Votre ministère pourrait-il, au début du processus, régler quelques-unes des revendications particulières qui ont fait l'objet d'un accord en obtenant 1 milliard de dollars du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada? Ne serait-ce pas une bonne façon de faire des progrès? Les Premières nations constateraient que les choses bougent, que nous avons entrepris d'en arriver à une conclusion.

M. Prentice : La façon dont le processus fonctionne est que la revendication doit d'abord faire l'objet d'une évaluation déterminant si elle constitue une obligation légale non réglée, pour la valider en quelque sorte. C'est l'étape du processus qui exige le plus de temps. Des opinions juridiques et des examens approfondis du ministère de la Justice sont sollicités sur toutes les revendications dès leur réception.

Le programme est organisé comme suit : une revendication est soumise au gouvernement du Canada, celui-ci sollicite un avis juridique pour déterminer s'il s'agit d'une obligation légale non

obligation. The answer of yes or no comes back, sometimes within a year, sometimes within 10 years. The process of quantifying the claim happens much later.

I do not feel it is realistic for the Government of Canada to accept the claims and say, "Yes, you have a claim, it is valued at \$10 million and we will book it." Really, the resolution of the quantum of the claim is not reached until much later.

That is not to say that the Government of Canada cannot, on a best efforts basis, say that their assessment of the total debts that are owed as specific claims are X billion dollars or whatever. That is what I would recommend; but we still have this problem of validation, followed by negotiation, to get to the number.

Senator Peterson: Are there claims out there where the amounts have been identified, but they have not been paid?

Mr. Prentice: Not to my knowledge.

Senator Peterson: Then take the billion dollars and allocate it to more resources to expedite this. Otherwise, we will never get anywhere.

Mr. Prentice: Your point is that otherwise they will never get caught up. To be clear, when I talk about a backlog of claims, there are not any claims that I am aware of where the Government of Canada has negotiated a settlement, but the Government of Canada cannot find the money to resolve it. That is not happening. It is more that there is a system here, which is supposed to be an alternative to litigation, that has got 800 claims backlogged in it.

Senator Gustafson: Minister, in your experience, is the issue of federal-provincial responsibilities on behalf of the government a major problem? I served an area where there were five reservations and some settlements were made, but it seemed that the municipalities were caught in the middle of whose responsibility different matters were. Is that a major problem for you?

Mr. Prentice: I do not believe that is the cause of the backlog, but there are issues there that we all have to keep an eye on.

There are two different kinds of governmental challenges, if you will. Most of the claims involve an outstanding lawful obligation owed by the Government of Canada to a First Nation. That may or may not bring in provincial involvement. I say that because, for example, a treaty land entitlement claim in Alberta where the band is saying the outstanding lawful obligation is that they were not given the amount of land promised under the signed treaty, brings in the Government of Alberta; because it owns the public land and it is impressed with the trust that the federal government can draw upon it to settle land claims. By definition, the provincial government is brought to the table.

réglée. La réponse positive ou négative est donnée parfois à l'intérieur d'un an, parfois au bout de dix ans. Le processus de quantification de la revendication s'effectue beaucoup plus tard.

Je ne crois pas qu'il soit réaliste pour le gouvernement du Canada d'accepter les revendications en disant : « Votre revendication a été évaluée à 10 millions de dollars et nous allons honorer votre demande. » En réalité, la valeur de la revendication n'est déterminée que beaucoup plus tard.

Cela ne veut pas dire que le gouvernement du Canada, dans la mesure du possible, ne peut déclarer que la responsabilité totale représentant les revendications particulières s'élève à X milliards de dollars. C'est ce que je recommanderais; mais nous sommes toujours confrontés au problème de la validation, qui est suivi par une série de négociations, avant d'arriver à un montant.

Le sénateur Peterson : Avez-vous des revendications pour lesquelles un montant a été fixé mais qui n'a pas été payé?

M. Prentice : Pas à ma connaissance.

Le sénateur Peterson : Alors prenez le milliard de dollars et allouez-le à des ressources supplémentaires pour accélérer le traitement des revendications. Sinon, nous n'y arriverons jamais.

M. Prentice : Vous voulez dire qu'autrement, nous n'arriverons pas à rattraper le retard. Pour ma part, lorsque je parle de l'accumulation des revendications, je n'en ai aucune à l'esprit pour laquelle le gouvernement du Canada a négocié une entente, sans trouver l'argent nécessaire pour la résoudre. Nous sommes dans une impasse. Le système en place, qui est censé être une alternative aux procédures judiciaires, compte au-delà de 800 revendications non réglées.

Le sénateur Gustafson : Monsieur le ministre, compte tenu de votre expérience, la question de responsabilités fédérales-provinciales au nom du gouvernement constitue-t-elle un problème majeur? J'ai exercé mes fonctions sur un territoire regroupant cinq réserves et bien que certaines ententes aient été conclues, les municipalités ont été confrontées au problème de ne pas savoir quel gouvernement était responsable de telle ou telle question. Est-ce un problème majeur à votre avis?

Mr. Prentice : Je ne crois pas que ce fait contribue au retard de traitement des revendications, mais nous devrions continuer à nous en préoccuper.

Le gouvernement est, en réalité, aux prises avec deux défis. La majorité des revendications représentent une obligation légale non réglée qui est la responsabilité du gouvernement du Canada envers une Première nation. Le gouvernement provincial peut y participer ou non. Par exemple, une revendication relative aux droits fonciers issus des traités en Alberta, où la bande affirme que l'obligation légale non réglée est liée au fait qu'elle n'a pas reçu la superficie de terres promise conformément au traité signé, exigera l'intervention du gouvernement de l'Alberta parce que celui-ci est propriétaire des terres publiques et que le gouvernement fédéral fera appel à lui pour régler les revendications territoriales. Par définition, le gouvernement provincial est appelé à la table de négociation.

There are some other grievances that are strictly between a First Nation and the Government of Canada, which do not involve a province. Increasingly, the more difficult claims — especially in the numbered treaty areas across the Prairies — do involve provincial jurisdiction; so at the end of the day, in negotiations, the province is at the table.

The second level of complexity involving government is that, in many of the cases, there is land that is given to a First Nation as part of the settlement, and the land is taken out of circulation as land in the municipality. It is taken out of the tax base of the municipality, especially across the Prairies. The municipalities then expect compensation from the federal government, because they have taken X acres of land out of the municipalities tax base. The discussion that inevitably follows is that they feel they cannot meet their servicing requirements because their tax base shrinks.

There is a separate issue to all this, which I am not sure is really where you want to focus your attention, but there have been problems on the implementation side and the Government of Canada has been roundly criticized by the Auditor General.

In Manitoba and Saskatchewan, there have been hundreds of thousands of acres of land that have been identified as part of specific claims settlements, and there have been enormous backlogs in getting that land delivered — in just living up to the terms of the settlements that were agreed on.

That is quite a different problem; that is a resourcing problem. Again, it does not relate to this backlog of 800 claims.

Senator Watt: I do not want to dwell on Bill C-6 too much, because we have dealt with that in the past. I see some identifiable people who were here at the time as witnesses.

Since Bill C-6 arose out of the working group that was put together between the First Nations and the Government of Canada, one of the issues we heard at the time we were dealing with Bill C-6 was that there was an agreement on how it was going to be structured, then the department representatives turned around and went ahead on their own. The mistrust began from there.

I would like to hear your point of view, if you would be prepared to set up a working group and to start drafting legislation. I feel we have heard enough from witnesses. Would you be inclined to give us a mandate as a committee to begin drafting the legislation with the First Nations or will you do that within your department? How will that be done if you move in the direction of setting up an independent body? I also have another question.

Mr. Prentice: Would you like me to answer that question first?

Senator Watt: Yes.

D'autres griefs, qui n'impliquent aucune province, opposent strictement une Première nation au gouvernement du Canada. De plus en plus, les revendications les plus ardues — particulièrement dans les régions visées par les traités numérotés dans les Prairies — nécessitent l'intervention d'une province; ce qui fait qu'en fin de compte, le gouvernement provincial est à la table de négociation.

Le deuxième niveau de complexité engageant le gouvernement est que, dans bien des cas, des terres sont cédées à une Première nation dans le cadre d'un règlement, puis ces terres sont retirées à la municipalité et déduites de l'assiette fiscale, particulièrement dans les Prairies. Les municipalités s'attendent ensuite à une indemnisation du gouvernement fédéral, car celui-ci a retiré X acres de terres de l'assiette fiscale des municipalités. La discussion qui s'ensuit inévitablement est qu'elles ne peuvent satisfaire aux exigences en matière de services parce que leur assiette fiscale a diminué.

Un autre facteur à examiner, auquel vous ne voudrez peut-être pas accorder toute votre attention, est le problème de mise en application des revendications; le Gouvernement du Canada a été franchement réprouvé par le vérificateur général à ce sujet.

Au Manitoba et en Saskatchewan, des centaines de milliers d'acres de terres ont été identifiés comme faisant partie des revendications particulières ayant été réglées et, même dans ce cas, la cession des terres conformément aux conditions des règlements accuse un retard considérable.

Il s'agit d'un problème bien différent, un problème de ressourcement. Je le répète, ceci n'est pas lié à l'accumulation des 800 revendications.

Le sénateur Watt : Je ne veux pas m'attarder trop longuement sur le projet de loi C-6, car le sujet a été abordé dans le passé. Je reconnaiss des personnes qui étaient ici en tant que témoins à l'époque.

Le projet de loi C-6 est le fruit d'un groupe de travail rassemblant des membres des Premières nations et du gouvernement du Canada. L'une des questions soulevée à cette époque est qu'une entente sur la structure de l'organisme indépendant était survenue; par après, les représentants des ministères ont changé d'avis et ont mené les choses à leur guise. La méfiance s'est installée à ce moment-là.

J'aimerais entendre votre point de vue, savoir si vous êtes prêt à créer un groupe de travail et à commencer à rédiger un texte de loi. Je crois que nous avons entendu assez d'observations de la part des témoins. Êtes-vous enclin à nous donner le mandat, en tant que comité, de commencer la rédaction du texte de loi avec la collaboration des Premières nations ou prévoyez-vous de le faire dans votre ministère? Comment comptez-vous procéder si un organisme indépendant est créé? J'aurais également une autre question.

M. Prentice : Voulez-vous que je réponde à cette question en premier?

Le sénateur Watt : Oui.

Mr. Prentice: First, obviously I was not involved in Bill C-6 and the breakdown of trust that you talk about. I do not know if that happened or not; I do know that Bill C-6 is structurally and philosophically flawed and will not be acceptable to First Nations. Either there has to be a pretty massive change to it, or we arrive at a new bill.

I cannot tell you how to discharge your responsibilities. I can tell you, though, that what will be more useful to me is a clear and focused recommendation from yourselves on what needs to be done. I will make sure it happens.

I am not saying we will agree on everything, but I know that the system has to change. I know it has to be retooled, and I have committed to do that. If you provide me and Canadians with some guidance on what needs to happen, I will take it from there.

I would prefer that to getting involved in an extensive working group between the Senate, the House of Commons and a minister. I believe that is a recipe for deadlock. I need your help in terms of sifting through a lot of reports, a lot of independent analysis of this, and telling me what you believe should be done, because I respect the people around this table.

Senator Lovelace Nicholas: My question is about Crown lands. These are lands set aside for First Nations people. Do you feel that if they had access to these lands, there would be less land claims going on? We do not have access to the Crown lands set aside for us.

Mr. Prentice: That probably takes us into a different discussion, but specific claims are very focused, directed acts of malfeasance or nonfeasance — theft, incompetence by the federal government against a First Nation. They tend to be grievances that are focused on something that happened in history, where a First Nation was specifically wronged in relation to a piece of land or the signing of a treaty. Once we get into comprehensive claims and access to Crown lands, I believe we are into much different issues.

The problem with the backlog we are presently experiencing relates to specific claims. That is where I feel we need to direct our attention. I do not know if National Chief Fontaine has appeared before you yet.

The Chairman: Yes, he has.

Mr. Prentice: He has a lot of experience with this. I have enormous respect for him. His voice is one that needs to be heard on this, and it is an issue that he and I speak about often.

The Chairman: Thank you. As I said earlier, and I believe you cited this in the wonderful presentation you put forward, when you resigned from the Indian Claims Commission you said the settlement of specific land claims is fundamentally a human rights issue. As we sit here tonight, we have a moral and legal obligation

M. Prentice : Premièrement, je n'ai pas participé à l'élaboration du projet de loi C-6, bien évidemment, et je ne suis pas lié non plus à la perte de confiance à laquelle vous faites référence. J'ignore si cela s'est produit ou non; je sais toutefois que le projet de loi C-6 comporte des lacunes sur le plan de sa structure et de sa philosophie, et qu'il ne sera pas accepté tel quel par les Premières nations. Il faudra y incorporer des changements vraiment extraordinaires sinon un nouveau projet de loi sera nécessaire.

Je ne vous dirai pas comment vous acquitter de vos responsabilités. Je peux vous dire, cependant, que ce qui serait le plus utile pour nous est une recommandation claire et ciblée de votre part sur les procédures à prendre. Je m'assurerai qu'elle sera suivie et appliquée.

Je ne dis pas que nous serons d'accord sur tout, mais je sais que le système en place doit changer. Il doit être réformé et je m'y suis engagé personnellement. Si vous voulez bien me fournir, ainsi qu'aux Canadiens, les lignes directrices nécessaires, je me chargerai du reste.

Je préfère cette formule au groupe de travail formé de membres du Sénat, de la Chambre des communes et d'un ministre. Cette solution m'apparaît vouée à l'impasse. J'ai besoin de votre aide pour passer en revue un grand volume de rapports et d'analyses, ainsi que de votre vision de ce qui doit être accompli car je respecte les personnes réunies à cette table.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question concerne les terres de la Couronne. Il s'agit de terres réservées aux Premières nations. Selon vous, si elles avaient accès à ces terres, le nombre de revendications serait-il moins élevé? Nous n'avons pas accès aux terres de la Couronne qui nous sont réservées.

M. Prentice : Il s'agit d'un autre sujet de discussion, mais les revendications concernent des sujets très spécifiques, notamment des irrégularités ou des omissions, que ce soit du vol, ou de l'incompétence du gouvernement fédéral à l'égard d'une Première nation. Il s'agit, en général, de griefs qui concernant un acte du passé, lorsqu'une Première nation a subi un préjudice concernant un lopin de terre ou la signature d'un traité. À mon avis, l'enjeu diffère considérablement s'il s'agit de revendications globales et de revendications concernant des terres de la Couronne.

Le problème auquel nous sommes actuellement confrontés relativement aux arriérés concerne les revendications particulières. Selon moi, ce sont ces revendications qui méritent notre attention. Je ne sais pas si le chef national Fontaine a déjà comparu devant vous.

Le président : Oui, il a comparu.

M. Prentice : Il s'y connaît bien en la matière. Je le respecte profondément. Il faut écouter ce qu'il a à dire à ce sujet. Lui et moi en parlons souvent.

Le président : Merci. Comme je l'ai mentionné, et je pense que vous l'avez cité dans la présentation que vous avez faite, lorsque vous avez démissionné de la Commission des revendications des Indiens, vous avez dit que le règlement des revendications territoriales particulières est essentiellement une question de

as a government and as a country to deal with these issues on behalf of our First Nations people. I hope we can deliver the report.

As you can see, we operate in a very non-partisan manner. We have excellent experience at the table within the members of this Senate committee. I hope with their wisdom we can provide you with the tools you require to accomplish what I know you would like to accomplish.

We will resume our meeting with our next witness. Before us is the Chief Commissioner of the Indian Claims Commission, Ms. Renée Dupuis.

[Translation]

The Indian Claims Commission, the ICC, was created in 1991 as a result of the slowness of the Department of Indian Affairs to settle specific claims. Since then, First Nations whose specific claims were denied officially or de facto, have been able to choose to present their claims to the ICC.

Ms. Dupuis was appointed Commissioner of the Indian Claims Commission in March 2001, and then Chief Commissioner in 2003. Ms. Dupuis, welcome. Over to you.

[English]

Renée Dupuis, Chief Commissioner, Indian Claims Commission:
Good evening. Thank you for inviting me to appear before you.

In this study, the committee is looking at a number of very important questions about specific claims. Your findings and recommendations on the issues that have been identified will be of interest to all parties working in this area.

As a frame of reference for your study referring to the status of the Indian Claims Commission, ICC, it is an honour for me to present to you a preliminary outline of the mandate and the work of the ICC.

I have provided the committee with a document summarizing key information regarding the ICC's activities.

[Translation]

If you would allow me, I will skip the historical aspect, as the minister preceding me has already gone through many of the elements. I would, however, like to remind you that the Indian Claims Commission is the direct result of a land claims issue that exploded as a problem and then as a crisis in Oka and Kanesatake in Quebec in 1990. It was after these problems that the federal government announced its indigenous program in which it committed, notably, to accelerating the settlement of specific claims.

droits de la personne. Nous avons l'obligation morale et juridique, en tant que gouvernement et pays, de régler ces questions au nom de nos Premières nations. J'espère que nous pourrons produire le rapport.

Comme vous le voyez, nous fonctionnons de façon non partisane. Les membres qui constituent notre comité sénatorial possèdent une vaste expérience dans le domaine. J'espère que, grâce à leur sagesse, nous pourrons vous fournir les outils dont vous avez besoin pour accomplir ce que je sais que vous souhaitez accomplir.

Nous poursuivons notre réunion avec le prochain témoin. Devant nous, comparaît la commissaire en chef de la Commission des revendications des Indiens, Mme Renée Dupuis.

[Français]

La Commission des revendications des Indiens, la CRI, a été créée en 1991, en raison de la lenteur du règlement des revendications particulières par le ministère des Affaires indiennes. Depuis ce temps, les Premières nations dont les revendications particulières sont rejetées officiellement ou de facto, peuvent choisir de présenter leurs revendications à la CRI.

Mme Dupuis a été nommée commissaire de la Commission des revendications des Indiens en mars 2001, puis commissaire en chef en 2003. Madame Dupuis, soyez la bienvenue. Vous avez la parole.

[Traduction]

Renée Dupuis, présidente, Commission des revendications des Indiens : Bonsoir. Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître devant vous.

Dans la présente étude, le comité se penche sur un certain nombre de questions très importantes concernant des revendications particulières. Toutes les parties œuvrant dans ce domaine seront intéressées par vos conclusions et recommandations à l'égard des questions soulevées.

Dans le but de vous donner un cadre de référence pour votre étude concernant le statut de la Commission des revendications des Indiens, la CRI, je suis honorée de vous présenter un aperçu préliminaire du mandat et du travail de la CRI.

J'ai déposé devant le comité un document dans lequel sont résumés les principaux renseignements concernant les activités de la CRI.

[Français]

Si vous me le permettez, j'éviterai l'aspect historique, car le ministre qui m'a précédé a déjà énoncé un certain nombre d'éléments. J'aimerais toutefois vous rappeler que la Commission des revendications des Indiens découle directement d'un problème de revendications territoriales qui a éclaté en tant que problème et en tant que crise à Oka, Kanesatake au Québec en 1990. C'est à la suite de ces problèmes que le gouvernement fédéral a annoncé son programme autochtone dans lequel il s'engageait notamment à accélérer le règlement de revendications particulières.

[English]

In 1991, the Indian Specific Claims Commission, presently known as the Indian Claims Commission, was created by an Order-in-Council as a commission of inquiry under the Inquiries Act. The mandate was revised in 1992 and additional commissioners were appointed.

It is interesting that the preamble of the Order-in-Council notes this is an interim process to review the application by the government of the specific claims policy. In fact, commission work is carried out on the basis of that policy.

From 1991 through 2004, the Prime Minister was designated as the appropriate minister overseeing the ICC for purposes of the Financial Administration Act. In November 2003, as discussed earlier, Parliament adopted an act creating a permanent body for mediation and claims adjudication.

Effective July 2004, the government made a decision and designated the Minister of Indian Affairs and Northern Development as the appropriate minister for the purposes of the Financial Administration Act.

Since we are an independent commission, we have made arrangements with the Human Rights Commission for the provision of corporate services.

[Translation]

Currently, the commission has five part-time commissioners, including myself, Chairperson of the Commission. The commissioners come from all regions in Canada.

[English]

Commissioner Daniel Bellegarde is an Assiniboine Cree from Little Black Bear First Nation in Saskatchewan and was co-chair of the ICC from April 1994 to August 2001.

Commissioner Jane Dickson-Gilmore, who is present tonight, is an associate professor in the law department at Carleton University in Ottawa.

Commissioner Alan Holman is a writer and broadcaster, who resides in Prince Edward Island.

Commissioner Sheila Purdy, who is also present tonight, is a lawyer living in Ottawa. As you may already know, I am a lawyer residing in Quebec City.

A staff, consisting of 51 people, supports the ICC in its work, and they are professional and hard-working individuals.

[Translation]

Before the Indian Claims Commission was created, the First Nations could not challenge the government's decisions, unless they went before the courts. The commission gives the First

[Traduction]

En 1991, la Commission sur les revendications particulières des Indiens, maintenant appelée Commission des revendications des Indiens, a été créée par un décret. Son mandat est d'être une commission d'enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes. Son mandat a été modifié en 1992 et des commissaires supplémentaires nommés.

Il est intéressant de noter que le préambule du décret précise qu'il s'agit d'un processus provisoire d'examen de l'application pour le gouvernement de la politique sur les revendications particulières. En fait, le travail réalisé par la commission s'appuie sur cette politique.

Entre 1991 et 2004, le premier ministre était le ministre compétent, responsable d'encadrer la CRI, aux fins de la Loi sur la gestion des finances publiques. En novembre 2003, comme vous le savez, le Parlement a adopté une loi pour créer un organisme permanent de médiation et d'arbitrage à l'égard des revendications.

Depuis juillet 2004, sur décision du gouvernement, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est le ministre compétent aux fins de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Puisque nous sommes une commission indépendante, nous avons pris des dispositions avec la Commission des droits de la personne pour la prestation de services généraux.

[Français]

À l'heure actuelle, la Commission compte cinq commissaires à temps partiel dont moi-même, présidente de la Commission. Les commissaires proviennent de toutes les régions du Canada.

[Traduction]

Le commissaire Daniel Bellegarde est un Assiniboine-Cri de la Première nation de Little Black Bear dans le sud de la Saskatchewan et a occupé la fonction de coprésident de la CRI entre avril 1994 et août 2001.

La commissaire, Jane Dickson-Gilmore ici présente, est professeure associée de la faculté de droit à l'Université Carleton à Ottawa.

Le commissaire Alan Holman est écrivain et communicateur. Il habite à l'Île-du-Prince-Édouard.

La commissaire Sheila Purdy, ici présente, est une avocate qui habite à Ottawa. Comme vous le savez peut-être déjà, je suis avocate et j'habite à Québec.

Un effectif de 51 personnes professionnelles et dévouées appuie le travail de la CRI.

[Français]

Avant la création de la Commission des revendications des indiens, les Premières nations ne pouvaient pas contester les décisions du gouvernement à moins d'aller devant les tribunaux.

Nations the possibility of obtaining an independent examination of government decisions and, therefore, an alternative to the judicial route.

[English]

Our unique role requires us to respond to requests made after the minister has made a decision to either accept or reject a claim.

More specifically, our mandate is to review the minister's decision upon the request of a First Nation to hold a public inquiry. Either the minister has rejected the claim, or the minister has accepted the claim, but there is a dispute over how to establish compensation. That is the first part of our mandate.

The second part of our mandate is to provide mediation support at any stage of the claims process to assist the parties in reaching a settlement, upon mutual agreement of a First Nation and the government through Indian and Northern Affairs Canada.

The ICC typically completes its work on an inquiry or mediation within two to five years. Since its creation in 1991, as of today, the ICC has concluded 69 inquiries and 11 mediations.

The Indian Claims Commission carries out its work in all parts of Canada. In the current fiscal year, it is conducting inquiries and offering mediation services for the resolution of claims from First Nations communities in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick and the Yukon.

At this time, we are advancing 38 inquiries and we have 26 active mediation files.

[Translation]

We launched a project to index the summaries and key words to facilitate access to the results of our work over 15 weeks of activity. I will send a copy of this publication to the committee as soon as possible, which will include a summary of each of the inquiries, the mediations that we concluded and an index of key words to facilitate searches in the text of the summaries.

The purpose of this very important project, which benefited from the collaboration of many of our employees and commissioners, in addition to the usual work of our commission, is to provide the parties — the First Nations and Canada, but also researchers, decision makers, legal officers and interested persons — with a tool giving them access to a host of historical and legal information containing Indian Claims Commission reports. We hope that this information will help senators to better understand the unique work and contribution of the commission.

La Commission offre donc aux Premières nations la possibilité d'obtenir un examen indépendant des décisions gouvernementales et donc une solution rechange à la voie judiciaire.

[Traduction]

En raison du rôle unique que nous jouons, nous devons répondre à des demandes d'enquête présentées après que le ministre eut pris la décision d'accepter ou de rejeter une revendication.

Plus précisément, notre mandat est d'examiner la décision prise par le ministre lorsqu'une Première nation demande la tenue d'une enquête publique. Soit le ministre rejette la revendication, soit il l'accepte, mais il existe un désaccord sur la façon de calculer l'indemnisation. C'est la première partie de notre mandat.

La deuxième partie de notre mandat est d'offrir un service de médiation, peu importe l'étape du processus de règlement, afin d'aider les parties à parvenir à une entente, après acceptation mutuelle de la Première nation et du gouvernement, par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

D'ordinaire, le travail d'enquête ou de médiation de la CRI dure entre deux et cinq ans. Depuis sa création en 1991 jusqu'à ce jour, la CRI a mené à terme 69 enquêtes et 11 médiations.

La Commission des revendications des Indiens travaille dans toutes les régions du Canada. En 2006-2007, la CRI mène des enquêtes et offre des services de médiation pour le règlement de revendications présentées par des collectivités de Premières nations en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick et au Yukon.

Actuellement, nous avons 38 enquêtes en cours et 26 dossiers de médiation actifs.

[Français]

Nous avons lancé un projet d'indexage des sommaires et des mots clés afin de faciliter l'accès aux résultats de nos travaux, au cours des 15 années d'activité. Je ferai parvenir le plus tôt possible au comité une copie de cette publication qui comprendra un sommaire de chacune des enquêtes et des médiations que nous avons terminées et un index de mots clefs pour faciliter la recherche dans le texte de ces sommaires.

Le but de ce projet très important sur lequel plusieurs de nos employés et commissaires ont travaillé, en plus du travail régulier de notre commission, est de fournir aux parties, aux Premières nations et au Canada, mais également aux chercheurs, décideurs, juristes et aux personnes intéressées un outil qui leur donne accès à une foule de renseignements historiques et juridiques qui renferment les rapports de la Commission des revendications des indiens. Nous espérons que cette information aidera les sénateurs à mieux comprendre le travail et la contribution unique de la Commission.

[English]

Our inquiries follow a well-established and accepted process. A First Nation with a rejected claim, or an accepted claim where a dispute has arisen over compensation criteria, writes to the ICC to request an inquiry.

The ICC assesses the claim and makes a decision either to accept or reject the request. When the request is accepted, in preparation for the inquiry, the ICC brings representatives of the First Nation and the government together face to face to discuss the rejected claim, plan research and to clarify legal issues.

An important part of our process is a hearing by commissioners at the First Nation to hear oral testimony from elders and other community members. Following the community visit, lawyers for the First Nation and the government provide written and oral submissions on facts and law. Based on the evidence and the arguments presented during the inquiry, commissioners release their findings and recommendations to the parties involved in the inquiry.

With regard to our mediation process, the ICC provides facilitation and mediation services at any stage of the claims process that are culturally sensitive, informal, non-threatening and flexible.

By agreement of the parties, the ICC can provide any form of dispute resolution service to assist in settling a claim. The ICC mediation services include facilitating the negotiation process, arranging for or providing mediation when an impasse arises, coordinating joint studies and monitoring the party's decisions and undertakings.

Let me quickly summarize the four principles that guide our activity. First, and most important, are the principles of independence and impartiality.

As an independent commission of an inquiry, these critical principles guide our inquiry process from the very start right through to our recommendation as to whether or not there is an outstanding obligation due to a First Nation from the Government of Canada.

With regard to mediation, no qualities are more important than impartiality and independence as we attempt to bring parties together to reach a satisfactory agreement.

[Translation]

The second principle: equity and natural justice. In many cases, our inquiry process gives the parties an important opportunity to meet. In fact, the examination of the claim made before by the government only deals with document analysis. The equity in our inquiry process requires giving appropriate timeframes to the parties to present their brief in turn.

[Traduction]

Nos enquêtes suivent un processus bien établi et accepté. Une Première nation dont la revendication a été soit rejetée, soit acceptée mais sans qu'on s'entende sur les critères d'indemnisation, écrit à la CRI pour demander la tenue d'une enquête.

La CRI évalue la revendication et décide d'accepter ou de refuser la demande. Si elle accepte une demande, elle réunit les représentants de la Première nation et du gouvernement, face à face, afin de préparer l'enquête et de discuter de la revendication refusée, de planifier les recherches et de clarifier les questions juridiques.

L'une des étapes importantes de notre processus est l'audience tenue par les commissaires dans la communauté de la Première nation. L'objectif est d'entendre le témoignage oral des aînés et d'autres membres de la collectivité. À la suite de cette audience, les avocats de la Première nation et du gouvernement font des présentations écrites et orales sur les questions de fait et de droit. Compte tenu des preuves et des arguments présentés pendant l'enquête, les commissaires présentent leurs conclusions et recommandations aux parties concernées par l'enquête.

En ce qui concerne le processus de médiation, la CRI fournit des services de facilitation et de médiation à toutes les étapes du processus de revendication, à la fois adaptés à la réalité culturelle, informels, non contraignants et souples.

Si les deux parties sont d'accord, la CRI peut offrir des services de résolution de conflits afin de les aider à parvenir à un règlement des revendications. Les services de médiation de la CRI comprennent la facilitation du processus de négociation, la médiation en cas d'impasse, la coordination d'études conjointes et la surveillance des décisions et des engagements prises par les parties.

Permettez-moi de résumer rapidement les quatre principes qui guident notre activité. Premièrement, et par-dessus tout, nous respectons les principes d'indépendance et d'impartialité.

En tant que commission d'enquête indépendante, ces principes essentiels guident notre processus d'enquête du début de l'enquête jusqu'à la publication de nos recommandations, quant à l'existence ou non d'une obligation du gouvernement du Canada à l'endroit d'une Première nation.

En ce qui concerne la médiation, aucune qualité n'est plus importante que l'impartialité et l'indépendance, puisque nous essayons de rapprocher les parties dans le but de parvenir à une entente satisfaisante.

[Français]

Le deuxième principe : l'équité et la justice naturelle. Dans bien des cas, notre processus d'enquête offre aux parties une importante occasion de se rencontrer. En effet, l'examen de la revendication effectué préalablement par le gouvernement ne porte que sur l'analyse de document. L'équité de notre processus d'enquête exige d'accorder aux parties des délais appropriés pour présenter à tour de rôle leur mémoire.

Our process is focused on the community. We ensure that the parties take part in the planning of the inquiry. Then, the staff goes to the community to explain the process and question the elders. The committee in charge of the inquiry then holds a hearing in the community. Subsequently, legal advisors write their brief based on the testimonies of the elders and the documentary evidence, then present their arguments to the committee. After deliberation, the committee produces its report and makes recommendations.

[English]

The third important principle is that of openness and transparency. We are committed to operating in a transparent manner. We issue reports after each inquiry and mediation in addition to our annual report. We are authorized, as well, to issue a report regarding any matter related to specific claims.

We communicate through a variety of means including our website, newsletters, reports and participation at conferences. Perhaps more than most public organizations, we travel to the communities we deal with to ensure that distance is not a barrier to being heard.

[Translation]

The fourth and last principle: the importance of oral history. We meticulously collect the history relevant to the inquiry by going to the community in question and listening to the testimonies of band members, in particular the elders.

Let me say that we are very proud of this practice at the Indian Claims Commission. Collecting and admitting into evidence oral testimonies is a unique contribution of the commission, and was beneficial to both the First Nations and the Canadian general public. The Supreme Court of Canada has now recognized the importance of giving oral testimonies the same weight as any other form of evidence presented to a tribunal.

[English]

Perhaps more philosophically, we see our role as bridging different perspectives. The ICC plays a unique role in Canada as we work between parties with opposing viewpoints during inquiries and with parties having different perspectives during mediations.

Despite all of our best efforts, different perspectives will continue to characterize the specific claims process in Canada for some time. This concept of bridging will remain critical if we are to make collective progress in the specific claims area.

Notre processus est axé sur la communauté. Nous veillons à ce que les parties prennent part à la planification de l'enquête. Après quoi le personnel se rend dans la communauté pour expliquer le processus et interroger les aînés. Le comité chargé de l'enquête tient ensuite une audience dans la communauté. Par la suite, les conseillers juridiques rédigent leur mémoire en se basant sur les témoignages des aînés et la preuve documentaire, puis font valoir devant le comité leurs arguments. Après délibération, le comité produit son rapport et formule ses recommandations.

[Traduction]

Le troisième principe important est celui de l'ouverture d'esprit et de la transparence. Nous nous engageons à respecter le principe de la transparence. Nous publions des rapports après chaque enquête et médiation, en plus de notre rapport annuel. Nous sommes également autorisés à publier un rapport sur les questions concernant des revendications particulières.

Nous communiquons par divers moyens, y compris notre site Web, les bulletins, les rapports et la participation à des conférences. De plus, probablement plus souvent que la plupart des organismes publics, nous nous rendons dans les collectivités avec lesquelles nous interagissons, afin de nous assurer que leur éloignement ne les empêche pas de se faire entendre.

[Français]

Le quatrième et dernier principe : l'importance de l'histoire orale. Nous recueillons méticuleusement l'histoire pertinente à l'enquête en nous rendant dans la communauté visée et en écoutant les témoignages des membres de la bande, en particulier des aînés.

Permettez-moi de dire que nous sommes très fiers de cette pratique, à la Commission des revendications des indiens. La collecte et l'admission en preuve des témoignages oraux constitue une contribution unique de la Commission, qui a été bénéfique tant aux Premières nations qu'au public canadien en général. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs reconnu l'importance d'accorder aux témoignages oraux le même poids qu'à toute autre forme de preuve présentée devant un tribunal.

[Traduction]

Sur un plan plus philosophique, nous pensons que notre rôle est de bâtir des ponts entre les parties ayant des points de vue différents. La CRI joue un rôle unique au Canada, puisqu'elle travaille, dans le cadre d'enquêtes, avec des parties qui ont des points de vue opposés, et, dans le cadre de médiations, avec des parties qui ont des opinions divergentes.

Malgré tous les efforts que nous faisons, le processus de règlement des revendications particulières continuera à être caractérisé par les opinions divergentes pendant encore quelque temps. L'idée de bâtir des ponts restera essentielle si nous voulons, ensemble, faire des progrès dans le domaine des revendications particulières.

[Translation]

In conclusion, I would like to suggest, since the committee has heard proposals from a number of witnesses and that you asked for recommendations or suggestions to improve the process —

[English]

— in our perspective, three improvements would help: First, better application of the precedents and principles that have been generated through 30 years of settling claims.

Over 270 claims have been settled. I expect it would be possible to assess grouping of these claims under categories such as treaty rights, flood claims, claims regarding rights-of-way, overland, surrender claims or treaty land entitlements.

The second improvement that would help is increased use of mediation, not only for claims that have been accepted and are in the negotiation process, but also for claims at any stage of the process.

Finally, it would help to have additional resources in the system for First Nations to conduct research, prepare their claims and negotiate accepted claims; for officials in Indian and Northern Affairs Canada and Justice Canada to process claims that are submitted more quickly; and for the commission to carry out our mandate for inquiries and mediations.

[Translation]

In conclusion, we are of the opinion that the Indian Claims Commission has, for the most part, proved itself since 1991. Nevertheless, it is clear that there are still substantial challenges. Rest assured that we will spare no effort to ensure the process that we are applying gains the trust of all parties.

The Chairperson: Thank you very much, Ms. Dupuis, for your excellent presentation.

Senator Gill: Thank you for your presentation, Ms. Dupuis. To begin, I would like to highlight the good work you have done at the commission, the commissioners and staff. I have witnessed this hard work.

I think that everyone agrees, the key question is the process and the backlog it has created. I think that is why we must go through this exercise. Your testimony is important.

The commission's mandate is to mediate conflicting claims. Might arbitration be applied to cases such as Caledonia, for example, or Ipperwash? I do not believe that the commission has a mandate and I get the impression that no one has a mandate. The Minister of Indian Affairs has one, perhaps, we do not know.

[Français]

En conclusion, je voudrais vous suggérer, puisque le comité a entendu d'un certain nombre de témoins des propositions et que vous avez demandé de formuler des recommandations ou suggestions pour améliorer le processus...

[Traduction]

...selon nous, trois améliorations permettraient de progresser : Premièrement, une meilleure application des antécédents et des principes dégagés au cours des 30 années de règlement de revendications.

Plus de 270 revendications ont été réglées. Je pense qu'il devrait être possible d'étudier la possibilité de regrouper ces revendications par catégories, comme les droits issus de traités, les revendications concernant les inondations, celles concernant les entreprises, les revendications relatives aux cessions ou les droits fonciers issus des traités.

La deuxième amélioration qui aiderait est le recours plus fréquent à la médiation, non seulement à l'égard des revendications acceptées en cours de négociation, mais également à l'égard de toutes les autres revendications, peu importe l'étape du processus.

Pour finir, il serait utile de mettre davantage de ressources à la disposition des Premières nations dans le système, afin qu'elles puissent faire des recherches, préparer leurs revendications et négocier les revendications acceptées, afin que les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du ministère de la Justice puissent traiter plus rapidement les revendications qui leur sont présentées et afin que la commission puisse exécuter son mandat à l'égard des enquêtes et des médiations.

[Français]

En conclusion, nous sommes d'avis que la Commission des revendications des Indiens a largement fait ses preuves depuis 1991. Toutefois, il est clair que des défis de taille subsistent. Soyez assurés que nous ne ménageons aucun effort pour faire en sorte que le processus que nous appliquons bénéficie de la confiance de toutes les parties.

Le président : Merci beaucoup, madame Dupuis, pour votre excellente présentation.

Le sénateur Gill : Merci de votre présentation, madame Dupuis. En débutant, j'aimerais souligner le bon travail que vous faites à la Commission, autant les commissaires que tout le personnel. J'en ai été témoin.

Je pense que tout le monde est d'accord, le questionnement principal se rapporte sur le processus et l'arrière que ça occasionne. Je pense que c'est pour cela qu'il faut faire cet exercice. Votre témoignage est important.

La Commission a pour mandat de faire de la médiation sur des réclamations conflictuelles. L'arbitrage pourrait-il s'adresser à des cas comme Caledonia, par exemple, ou Ipperwash? Je pense que la Commission n'a aucun mandat et j'ai l'impression que personne n'a de mandat. Le ministre des Affaires indiennes en a

We do not know anything about the provincial government either. I get the impression that the problems continue and will never end. The conflicts may degenerate into serious and complicated situations. I doubt that the commission has this mandate, but it would be useful that it have one to intervene in these conflicts.

Ms. Dupuis: Thank you, Senator Gill, for your kind words about the commission's work. I think that, in fact, the work of the Indian Claims Commission, which has no equivalent institution in Canada, is extremely important and valuable. In its 15 years of existence, as we are celebrating our 15th year in existence this year, the commission has gained experience and expertise that are very useful in the settlement of specific claims.

To answer your question more directly, I would invite you to look closely at our commission's mandate. The bylaw establishing the Indian Claims Commission provides for the possibility of the commission conducting mediation. What we have observed after 15 years of experience, is that the mediation mandate is not limited to a claim that has either been denied or upheld. In other words, when we say that we have a mediation mandate in all stages of the process, we currently have mediations at the commission that are pilot projects, but for claims that were identified but not yet submitted, in some cases. In other words, I would invite you to closely analyze everything possible pursuant to the current mandate of the commission, and you will notice that there are few limits insofar as, evidently, we are dealing with a specific claim, since the Indian Specific Claims Commission, as its full name indicates, is limited to the analysis and examination of specific claims. It is clear that the commission could be extremely busy with more mediation. That is why we have identified it.

Senator Gill: I get the impression that mediation is done when there is a claim in progress, in a situation about to explode. Do you think that you have a mandate? If you think that you do not have a mandate, it would be good for an organization to have the mandate to intervene in such situations. Everyone asks questions in similar situations. Everyone is passing off their responsibilities, no one is taking it as a reality and that continues. When there is no claim or process commenced, do you think that you have the mandate to intervene?

Ms. Dupuis: Pursuant to the terms of our mandate, any issue related to a specific claim can, if both parties agree, be referred to the Indian Claims Commission, even if it is not a specific claim being analyzed, for example, by the Department of Justice Canada.

Therefore, within the framework of our current mandate, it is evident that the commission's mandate is limited to issues related to a specific claim, but that does not mean that the commission cannot intervene at the request of the First Nation and Canada.

peut-être un, on ne le sait pas. Le gouvernement provincial, on n'en sait rien non plus. J'ai l'impression que les problèmes persistent à n'en plus finir. Les conflits peuvent dégénérer en situations graves et compliquées. Je doute que la Commission ait ce mandat, mais il serait utile qu'elle en ait un pour intervenir dans ces conflits.

Mme Dupuis : Merci, sénateur Gill, pour vos bonnes paroles au sujet du travail que la Commission fait. Je pense qu'en effet, le travail de la Commission des revendications des Indiens, qui n'a pas d'équivalent comme institution au Canada, est extrêmement important et valable. Les 15 années d'existence, puisque nous célébrons nos 15 ans d'existence cette année, ont fait en sorte qu'on a développé à la fois une expérience et une expertise qui sont très utiles pour le règlement des revendications particulières.

Pour répondre plus directement à votre question, je vous inviterais tous à regarder précisément le mandat de notre Commission. Dans le décret qui constitue la Commission des revendications des Indiens, il y a une possibilité pour la Commission de faire de la médiation. Ce que nous observons, après 15 ans d'expérience, c'est que le mandat de médiation n'est pas limité à une revendication qui est soit rejetée, soit acceptée. Autrement dit, quand nous disons que nous avons un mandat de médiation à toute étape du processus, on a à l'heure actuelle des médiations à la Commission qui sont sous forme de projet pilote, mais pour des revendications qui ont été identifiées mais qui ne sont pas encore déposées dans certains cas. Autrement dit, je vous inviterais à analyser de très près tout ce qui est possible en vertu du mandat actuel de la Commission et vous constaterez qu'il n'y a pas beaucoup de limites dans la mesure où, évidemment, on a affaire à une revendication particulière, puisque la Commission des revendications particulières, comme son nom complet l'indique bien, est limitée à l'analyse et à l'examen de revendications particulières. Il est clair que la Commission pourrait être extrêmement occupée à faire plus de médiations. C'est la raison pour laquelle nous l'avons identifié.

Le sénateur Gill : J'ai l'impression que la médiation se fait lorsqu'il y a une réclamation en cours, dans une situation qui éclate. Pensez-vous que vous avez un mandat? Si vous pensez que vous n'avez pas de mandat, il serait bon qu'une organisation ait le mandat d'intervenir dans de telles situations. Tout le monde se pose des questions dans des situations semblables. Tout le monde se décharge de ses responsabilités, personne n'en prend en réalité et cela perdure. Quand il n'y a pas de réclamation ou de processus engagé, pensez-vous que vous avez le mandat d'intervenir?

Mme Dupuis : Selon les termes de notre mandat, toute question relative à une revendication particulière peut, si les deux parties y consentent, être référée à la Commission de revendications des Indiens, même si ce n'est pas une revendication particulière qui est en analyse, par exemple, au ministère de la Justice Canada.

Donc, dans le cadre de notre mandat actuel, c'est évident que le mandat de la Commission est limité aux questions relatives à une revendication particulière, mais cela ne veut pas dire que la Commission ne peut pas intervenir à la demande d'une Première nation et du Canada.

The Chairperson: When you decide on negotiations, is your decision final?

Ms. Dupuis: To begin with, I think that I would like to make a distinction between the two parts of our mandate. In an inquiry, we hear the parties, go into the community and issue a recommendation. And the aim of the commission's recommendation is to evaluate whether the department should review its decision to deny a claim. It is, therefore, a power of recommendation. It is important to understand that. But this does not ultimately prevent a First Nation from going to the courts if it is not satisfied or does not get the department to review the decision. We can recommend that the government change its decision, to uphold it because we believe that there is a valid claim, or not to change it because, in our opinion, the claim is not valid.

[English]

Senator Hubley: The element of the model of the Indian Claims Commission that stands out for me more than anything else is that the process has the confidence of all parties. We are looking for a model to improve the settlement of claims. Is the model of the ICC something that we could recommend applying to other areas of claims?

Ms. Dupuis: Your question gives me the opportunity to state some of the value in the process of this commission. When I referred to the guiding principles, the very fact that this commission is independent from Indian and Northern Affairs Canada and from First Nations, and is and must be impartial in its assessment of this claim, is, in our view, one reason we have had some success in the past in the form of recommendations being accepted by Canada and leading to the settlement of claims.

Concerning fairness and natural justice, I was referring earlier to the fact that it is very striking when we go into a community and we have, face to face, the First Nation, their lawyers, Justice Canada and Indian and Northern Affairs Canada. There is a lot of mistrust, a lot of anger, a lot of frustration — and legitimate frustration. Sometimes, it is the first time being in the same room, at the same table, and with the help of an independent and neutral party trying to clarify facts, get at defining issues jointly, hearing arguments and opposing views.

It is, in some cases, a very strong shock of reality in the sense that the First Nation suddenly hears the very people that argue that they do not have rights. On the other side of the table are Canada's lawyers, hearing for the first time the elders of a community putting evidence before this commission in the form of testimony about the First Nations perspective on their own claim.

It is certainly very important; that is why we insist on this feature of the commission's process. We are encouraging parties, through inquiries and mediation, to try to do joint research,

Le président : Votre décision est-elle finale lorsque vous décidez sur des négociations?

Mme Dupuis : Pour commencer, je pense que j'aimerais faire une distinction entre les deux parties de notre mandat. Dans une enquête, on entend les parties, on va dans la communauté et on émet une recommandation. Et la recommandation de la Commission vise à évaluer si le Ministère devrait revoir sa décision quand il a rejeté une revendication. C'est donc un pouvoir de recommandation. C'est important de le comprendre. Ce qui n'empêche pas, ultimement, une Première nation d'aller devant les tribunaux si elle n'est pas satisfaite ou n'obtient pas du ministère la révision de la décision. Parce que nous, on peut recommander au gouvernement de changer sa décision, de l'accepter parce qu'on pense qu'il y a une revendication valide ou de ne pas la changer parce qu'elle n'est pas valide selon nous.

[Traduction]

Le sénateur Hubley : L'élément du modèle de la Commission des revendications des Indiens qui ressort, plus qu'un autre, à mon avis, est que toutes les parties font confiance au processus. Nous cherchons à instaurer un modèle qui permettra d'améliorer le règlement des revendications. Est-ce que nous pourrions recommander la mise en œuvre du modèle de la CRI à d'autres domaines de revendication?

Mme Dupuis : Votre question me donne l'occasion de vous parler de l'utilité du processus instauré par la commission. Lorsque j'ai mentionné les principes directeurs, le fait que cette commission n'entretient aucun lien de dépendance avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et les Premières nations, et qu'elle est et doit être impartiale dans l'évaluation de la revendication, est, selon nous, l'une des raisons pour lesquelles certaines de nos recommandations ont été acceptées par le gouvernement du Canada et ont permis de régler des revendications.

En ce qui concerne l'équité et la justice naturelle, j'ai mentionné le fait qu'il est très impressionnant, lorsque nous rendons dans une collectivité, de voir la Première nation, ses avocats, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien se rencontrer. Il y a beaucoup de méfiance, de colère, de frustration — une frustration légitime. Parfois, c'est la première fois que les parties se retrouvent dans la même salle, autour de la même table, avec une partie indépendante et neutre qui essaie de les aider à clarifier les faits, à définir ensemble les enjeux, qui écoute leurs arguments et leurs points de vue divergents.

Dans certains cas, le choc est intense, en ce sens que les membres de la Première nation entendent parler ceux qui prétendent qu'ils n'ont aucun droit. De l'autre côté de la table, les avocats du gouvernement du Canada entendent pour la première fois les aînés d'une collectivité présenter des preuves devant la commission, sous forme de témoignages, relativement au point de vue de la Première nation à l'égard de sa demande.

Il va de soi que cette démarche est très importante. C'est pour cela que nous insistons sur cette étape du processus de la commission. Nous encourageons les parties, au moyen d'enquêtes

instead of having up-front research, counter research and delays and such. We insist we anchor it; but we invite the parties to do joint studies and research.

There is a lot in our process that should be maintained and expanded to get some results in solving these claims.

Senator Peterson: Would it be possible for you or your commission to provide this committee with a table indicating all the claims that you have received as to type, status and timelines?

Ms. Dupuis: We certainly can provide you with data on claims that we have inquired into and mediations that we have been involved with and timelines.

Senator Peterson: Identified from whom it was received, as well?

Ms. Dupuis: Yes.

The Chairman: Thank you for your presentation, Ms. Dupuis, and for answering our questions.

I thank all senators. I feel we have had a good evening. We have had two very worthwhile witnesses in Minister Prentice and Ms. Dupuis. We will look forward to getting the information that Senator Peterson asked of you, Ms. Dupuis.

I believe I have spoken to you in Air Canada's aircraft travelling to Vancouver at one time. I am certainly impressed by your knowledge and your commitment to the work that you are doing. Hopefully, you will be able to help us help the minister, the government and the country deal with this very important issue that has led to tremendous frustration, as Senator Gill has pointed out, right across the country.

Thank you again.

The committee adjourned.

et de séances de médiation, à essayer de faire des recherches conjointes, au lieu de faire des recherches initiales, des recherches concurrentes et que cela entraîne des retards, entre autres. Nous insistons là-dessus, mais nous invitons les parties à réaliser des études et des recherches conjointes.

Bon nombre d'éléments de notre processus devraient être maintenus et développés, afin d'obtenir des résultats dans la résolution de ces revendications.

Le sénateur Peterson : Serait-il possible que vous ou votre commission, nous présentez un tableau de toutes les revendications que vous avez reçues, en y inscrivant le type de revendication, son statut actuel et les échéanciers?

Mme Dupuis : Oui, nous sommes en mesure de vous fournir les données pour les revendications à l'égard desquelles nous avons mené une enquête et les médiations auxquelles nous avons participé, ainsi que les échéanciers respectifs.

Le sénateur Peterson : Pouvez-vous également inscrire l'auteur de la revendication?

Mme Dupuis : Oui.

Le président : Madame Dupuis, je vous remercie de votre présentation et d'avoir répondu à nos questions.

Je remercie tous les sénateurs. Je pense que la soirée a été constructive. Nous avons pu parler avec deux témoins très intéressants, à savoir le ministre Prentice et Mme Dupuis. Nous sommes impatients de recevoir les renseignements que le sénateur Peterson vous a demandé de nous fournir, madame Dupuis.

Je crois que je vous avais parlé à bord d'un vol d'Air Canada à destination de Vancouver. Je suis impressionné par vos connaissances et votre engagement dans le travail que vous faites. J'espère que vous serez en mesure de nous aider à aider le ministre, le gouvernement et le pays à régler cet enjeu très important qui a engendré de vives frustrations d'un océan à l'autre, tel que l'a souligné le sénateur Gill.

Encore merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Wednesday, November 1, 2006

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

WITNESSES

Tuesday, October 31, 2006

Mamuitun Tribal Council:

Denis Brassard, Specific Claims Coordinator.

Wednesday, November 1, 2006

Indian and Northern Affairs Canada:

Michel Roy, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government;

Audrey Stewart, Director General, Specific Claims Branch.

Department of Justice Canada:

Sylvia Duquette, General Counsel/Manager, Specific Claims.

Indian Claims Commission:

Renée Dupuis, Chief Commissioner.

COMPARAÎT

Le mercredi 1^{er} novembre 2006

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

TÉMOINS

Le mardi 31 octobre 2006

Conseil tribal Mamuitun :

Denis Brassard, coordonnateur des revendications particulières.

Le mercredi 1^{er} novembre 2006

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien;

Audrey Stewart, directrice générale, Revendications particulières.

Ministère de la Justice Canada :

Sylvia Duquette, avocate générale/gestionnaire, Revendications particulières.

Commission des revendications des Indiens :

Renée Dupuis, présidente.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Aboriginal Peoples

Peuples autochtones

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Tuesday, November 7, 2006
Wednesday, November 8, 2006

Le mardi 7 novembre 2006
Le mercredi 8 novembre 2006

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Eight and ninth meetings on:

The Government of Canada's
Specific Claims policy

Huitième et neuvième réunions concernant :

Le processus fédéral de règlement
des revendications particulières

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*
The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
Dyck	(or Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays (or Fraser)	Segal
Hubley	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
Dyck	(ou Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays (ou Fraser)	Segal
Hubley	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 7, 2006
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:11 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Lovelace Nicholas, Sibbeston and St. Germain, P.C. (3).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Lisa L. Patterson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island:

Chief Darlene Bernard, Lennox Island Band, Chair;
Tracey Cutcliffe, Executive Director;
Tammy MacDonald, Research Director.

British Columbia Specific Claims Committee:

Grand Chief Ken Malloway, Acting Chair;
Jody Woods, Research Director, Union of British Columbia Indian Chiefs.

The Chair made opening remarks.

Chief Darlene Bernard made opening remarks. Ms. Cutcliffe made a statement. They both answered questions.

At 9:47 a.m., the committee suspended.

At 9:51 a.m., the committee resumed.

Grand Chief Ken Malloway made a statement and answered questions.

At 10:32 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST: _____

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 7 novembre 2006
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 11, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorable sénateurs Lovelace Nicholas, Sibbeston et St. Germain, C.P. (3).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, Lisa L. Patterson.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son examen concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.*)

TÉMOINS :

Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island :

Chef Darlene Bernard, Lennox Island Band, présidente;
Tracey Cutcliffe, directrice administrative;
Tammy MacDonald, directrice de la recherche.

Comité des revendications particulières de la Colombie-Britannique :

Grand chef Ken Malloway, président intérimaire;
Jody Woods, directrice de la recherche, Union of British Columbia Indian Chiefs.

Le président fait une déclaration liminaire.

Le chef Darlene Bernard fait une déclaration d'ouverture. Mme Cutcliffe fait une déclaration. Les deux témoins répondent ensuite aux questions.

À 9 h 47, la séance est interrompue.

À 9 h 51, la séance reprend.

Le grand chef Ken Malloway fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 32, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ : _____

OTTAWA, Wednesday, November 8, 2006
(20)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:16 p.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gustafson, Peterson, Sibbenton, St. Germain, P.C., and Watt (6).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Lisa L. Patterson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

Phil Fontaine, National Chief;

Candice Metallic, Legal Counsel.

Blood Tribe/Kainai:

Les Healy, Councillor;

Annabel Crop Eared Wolf, Tribal Government and External Affairs Coordinator;

Dorothy First Rider, Senior Researcher.

The Chair made opening remarks.

National Chief Fontaine made a statement and, with Ms. Metallic, answered questions.

At 7:21 p.m., the committee suspended.

At 7:26 p.m., the committee resumed.

Ms. Cropped Ear Wolf, Ms. First Rider and Mr. Healy each made a statement and answered questions.

At 8:21 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

OTTAWA, le mercredi 8 novembre 2006
(20)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 16, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gustafson, Peterson, Sibbenton, St. Germain, C.P., et Watt (6).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, Lisa L. Patterson.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son examen concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.*)

TÉMOINS :

Assemblée des Premières nations :

Phil Fontaine, chef national;

Candice Metallic, avocate-conseil.

Tribu des Blood/Kainai :

Les Healy, conseiller;

Annabel Crop Eared Wolf, coordonnatrice du gouvernement tribal et des affaires extérieures;

Dorothy First Rider, recherchiste en chef.

Le président fait une déclaration liminaire.

Le chef national Fontaine fait une déclaration puis, aidé de Mme Metallic, répond aux questions.

À 19 h 21, la séance est interrompue.

À 19 h 26, la séance reprend.

Mme Cropped Ear Wolf, Mme First Rider et M. Healy font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 20 h 21, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 7, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:11 a.m. to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: Today our committee continues its special study on specific claims. The committee intends to examine the federal specific claims process with a view to making recommendations to contribute to the timely and satisfactory resolution of First Nations' grievances in this matter.

Let me introduce some of the committee members. My deputy chair, on my left, is Senator Sibbeston, from the Northwest Territories, and on the same side of the table is Senator Lovelace Nicholas, from the Province of New Brunswick.

Honourable senators, we do not have quorum but under section 89 of the Senate rules we are allowed to receive evidence and hear witnesses and so we will proceed because the witnesses have come from a great distance and we are interested in hearing what they have to say.

I would like to proceed in that fashion. Senators, are we in agreement?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Today we have witnesses from both ends of the country. We hope they will help us better understand the challenges of specific claims, the process and hopefully make recommendations to fix the problems.

First we have before us the representatives from the Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island. The chair, Ms. Darlene Bernard, is the chief of the Lennox Island Band. She is accompanied by Ms. Tracey Cutcliffe, Executive Director. Ms. Tammy McDonald is also with you.

Chief Darlene Bernard, Lennox Island Band, Chair, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island: Thank you for having us here this morning. We are honoured to be here to present our evidence. Tracey Cutcliffe is the Executive Director of the Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island; she is also the band government adviser to the Lennox Island Band. Tammy MacDonald is our research director and works directly with our department. Tracey Cutcliffe will be presenting our evidence this morning and we certainly will be looking forward to answering your questions.

Tracey Cutcliffe, Executive Director, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island: Thank you, senators. We are very pleased to have been invited here to provide comment based both on our experience and in general with regard to the specific claims process. In our experience and in our opinion, the claims process

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 7 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 11, pour examiner, en vue d'en faire rapport, le processus fédéral de règlement des revendications particulières.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Aujourd'hui, notre comité poursuit ses travaux spéciaux concernant les revendications particulières. Il entend examiner le processus fédéral de règlement des revendications particulières en vue de formuler des recommandations pouvant contribuer à un règlement opportun et satisfaisant des doléances des Premières nations à cet égard.

Je vous présente certains des membres du comité : à ma gauche, le vice-président, M. le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, et, du même côté, Mme le sénateur Lovelace Nicholas, de la province du Nouveau-Brunswick.

Honorables sénateurs, nous n'avons pas le quorum, mais l'article 89 du *Règlement du Sénat* nous autorise à entendre des témoignages, ce que nous allons faire, car les témoins sont venus de loin et nous souhaitons entendre ce qu'ils ont à dire.

Sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous procédions de cette façon?

Des voix : D'accord.

Le président : Aujourd'hui, nous recevons des témoins des deux extrémités du pays. Nous espérons qu'ils nous aideront à mieux comprendre les enjeux des revendications particulières et le processus pour les régler et, espérons-le, à formuler des recommandations pour résoudre les problèmes.

Nous entendrons d'abord les représentants de la Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island, dont la présidente, Mme Darlene Bernard, est chef de la bande de Lennox Island. Mme Bernard est accompagnée de Mme Tracey Cutcliffe, directrice administrative. Mme Tammy McDonald est également présente.

La chef Darlene Bernard, bande de Lennox Island, présidente, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island : Je vous remercie de nous accueillir ici ce matin. Nous sommes honorées de présenter nos observations. Tracey Cutcliffe est directrice administrative de la Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island; elle est aussi la conseillère de l'administration locale de la bande de Lennox Island. Tammy MacDonald est notre directrice de recherche et collabore directement avec notre service. Mme Cutcliffe présentera notre témoignage ce matin, et nous serons très heureuses de répondre à vos questions.

Tracey Cutcliffe, directrice administrative, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island : Merci, sénateurs. Nous sommes très heureuses d'avoir été invitées ici pour offrir nos observations d'après notre situation et, de façon générale, au sujet du processus de règlement des revendications particulières.

as it currently exists has some very significant and fundamental flaws. The execution of the process has resulted in what can best be described as a tangled mess of bureaucracy, which even the most experienced of participants, can be hard-pressed to understand. Unfortunately there are redundancies, lack of communications and numerous delays, which all serve to highlight the inefficiencies with the existing process.

The Prince Edward Island First Nations have a limited experience with the specific claims process; however, the claim that is currently within the system is very demonstrative of the challenges with the system.

The current claim from Prince Edward Island is from the Lennox Island Band. It is with regard to an important piece of land known as Hog Island, which was purchased under a 1942 federal Order-in-Council specifically for, "the Indians of Prince Edward Island." However, the land was never designated as reserve.

With this particular example, the Lennox Island First Nation first submitted the claim on December 16, 1996. Nine months passed before it was contracted for research. The research was completed, reviewed and sent back to the First Nation on August 28, 1998. It was a joint research initiative between the band and the Department of Indian Affairs. The specific claim was then submitted to the Department of Justice on February 7, 2002. After researching, reviewing and a significant amount of wrangling, the Department of Justice issued a preliminary opinion and a legal opinion was signed on March 24, 2005.

This is where the claim sits and will remain until it is deemed appropriate for it to begin to wend its way through the final leg of the specific claims system. It has been one and a half years waiting for an analyst to begin researching and reviewing the claim once again. We see the type of redundancies, lack of communication and delays with this particular example.

It has now been ten years since the claim was initially filed, and it has not yet begun its final leg of the journey. These types of monumental delays represent the most significant flaws in the specific claims system. Unfortunately, these delays often begin long before the First Nation's claim even reaches a specific claims branch. Initial research can and is often delayed due to funding issues. For lack of a better description, the process of questioning — and we have heard it described by many as nickel and diming — by the financial officers within the specific claims process, can result in numerous delays in the system, recognizing that those officers are responding to a process that they provided.

First Nations understand the need to have accountability for each dollar that is spent, but the reality for First Nations is that the delays can sometimes force a layoff of personnel and the slashing of a work plan for the research unit in question.

D'après ce que nous savons et à notre avis, le processus des revendications en l'état actuel est très bancal. Sa mise en œuvre se perd dans des méandres bureaucratiques que même les participants les plus chevronnés peinent à comprendre. Malheureusement, les redondances, le manque de communication et les nombreux retards font tous ressortir l'inefficacité du processus actuel.

Les Premières nations de l'Île-du-Prince-Édouard ont peu l'expérience du processus des revendications particulières; ceci dit, la revendication qui est actuellement à l'examen en illustre bien les difficultés.

L'actuelle revendication provenant de l'Île-du-Prince-Édouard est présentée par la bande de Lennox Island. Elle porte sur un terrain important connu sous le nom de Hog Island, acheté par décret fédéral en 1942 expressément pour « les Indiens l'Île-du-Prince-Édouard ». Toutefois, le terrain n'a jamais été désigné comme réserve.

Dans ce cas particulier, la Première nation de Lennox Island a présenté une revendication pour la première fois le 16 décembre 1996. Neuf mois ont passé avant qu'elle fasse l'objet d'un contrat de recherche. La recherche a été achevée, examinée et présentée à la Première nation le 28 août 1998. Il s'agissait d'une recherche conjointe de la Première nation et du ministère des Affaires indiennes. La revendication a ensuite été soumise au ministère de la Justice le 7 février 2002. Après recherche, examen et pas mal de disputes, le ministère de la Justice a formulé une opinion préliminaire, et un avis juridique a été signé le 24 mars 2005.

Voilà où en est la revendication, et elle ne bougera pas tant qu'on ne jugera pas approprié de lui faire franchir la dernière étape du processus des revendications particulières. Cela fait un an et demi que nous attendons qu'un analyste entreprenne d'étudier et d'examiner la revendication encore une fois. Cet exemple montre le genre de redondances, manque de communication et retards qui entachent le processus.

Voilà dix ans que la revendication a été déposée, et la dernière étape du processus reste encore à franchir. Ce genre de retard monumental constitue la faille la plus importante du processus des revendications particulières. Malheureusement, les retards commencent souvent à s'accumuler bien longtemps avant que la revendication d'une Première nation parvienne à la Direction générale des revendications particulières. Les recherches initiales peuvent être retardées, et le sont souvent, en raison de problèmes de financement. Faute d'une meilleure description, je dirais que l'épluchage — que beaucoup qualifient de tattillon — auquel procèdent les agents financiers qui s'occupent des revendications particulières peut occasionner de multiples retards, alors que ces agents suivent une démarche qu'ils ont eux-mêmes établie.

Les Premières nations comprennent le besoin de rendre compte de chaque dollar dépensé, mais le fait est que les retards obligent parfois à mettre à pied du personnel et à amputer le plan de travail du service de recherche concerné.

This, unfortunately, creates a potential for conflict between the First Nations expectations and what the research department can realistically deliver. It can also create a vicious cycle as any change to the budget will once again delay the implementation of the work plan.

With the Lennox Island First Nation, Hog Island specific claim, the most significant delay has occurred in the Department of Justice. It took three years before a legal opinion was signed and now, one and a half years later, we are still awaiting the legal opinion to be reviewed.

Why does this significant delay in one department happen? Perhaps it occurs because there are too many individual divisions within the Department of Justice. The First Nations specific claim is bounced from department to department, division to division, each being inhabited by personnel with their own views and ideas concerning the legality of the claim and its accompanying research. Again, we face delays, redundancies and a lack of communication.

The final delay in the specific claims process can be found in the multitude of superfluous research, and in the reviewing of the research that is done and redone for each phase of the claim. Redundancies abound as the initial research from the First Nation is counter-researched, then the counter-research is reviewed and researched again, followed by yet more research for the Department of Justice.

Finally, there is an internal review of all of the research conducted, with an option for yet more research to be conducted. The resulting delays can add years to the processing of a claim. All the while, the material being looked at by the various departments and organizations is essentially the same.

As we have already indicated, lack of communication also plays a significant role within the specific claims process. Communication throughout this process is extremely challenged — communication between various departments of the Specific Claims branch, communication between the various divisions of the Department of Justice and the Specific Claims branch and, finally, communication between the levels of bureaucracy and the First Nation who has submitted the claim.

As our research director, Ms. MacDonald, can attest, a recent attempt to ascertain the status of the Lennox Island First Nations Hog Island specific claim has resulted in a multitude of phone calls and letters before the claims analyst responsible was finally located. Keeping the First Nation informed of how and when each phase of the process has been completed might take some additional effort, but it would certainly go a long way toward alleviating the atmosphere of us versus them in this process.

As we expect you have heard throughout this review process, there are certainly flaws in the specific claims system. Can any improvements be made? That will depend upon the level of commitment to the submissions of the various invited

Voilà qui, malheureusement, risque de créer un décalage entre les attentes des Premières nations et ce que le service de recherche peut, de façon réaliste, produire. Sans compter qu'il s'agit d'un cercle vicieux, puisque la moindre modification du budget entrayera à nouveau la mise en œuvre du plan de travail.

Dans le cas de la revendication particulière portant sur Hog Island qu'a présenté la Première nation de Lennox Island, le retard le plus considérable a été occasionné par le ministère de la Justice. Il a fallu trois ans pour obtenir un avis juridique signé, et un an et demi plus tard, nous attendons toujours que cet avis fasse l'objet d'un examen.

Pour ce retard considérable? Peut-être parce que trop de divisions sont mises à contribution au ministère de la Justice. La revendication particulière ricoche d'un service à l'autre, d'une division à l'autre, chacun ayant son avis sur sa légitimité et sur la recherche qui l'accompagne. Encore une fois, nous sommes confrontés à des retards, à des redondances et au manque de communication.

Le dernier retard dans le processus des revendications particulières est imputable à la multitude de recherches inutiles et de l'examen auquel ces recherches sont soumises et resoumises à chaque étape. Les redondances abondent quand la recherche initiale réalisée par la Première nation fait l'objet d'une contre-recherche, puis que la contre-recherche fait l'objet d'un examen et d'une étude, pour qu'ensuite le ministère de la Justice fasse une autre recherche.

Enfin, un examen interne est effectué de toutes les recherches, avec l'option de pousser celles-ci encore. Les retards qui en résultent peuvent ajouter des années au traitement d'une revendication. Et tout ce temps, la matière sur laquelle se penchent les divers services est essentiellement la même.

Comme nous l'avons indiqué, le manque de communication joue beaucoup sur le processus des revendications particulières. La communication tout au long du processus est extrêmement difficile — communication entre les divers services de la Direction générale des revendications particulières, communication entre les diverses divisions du ministère de la Justice et la Direction générale des revendications particulières et, enfin, communication entre les divers paliers de l'Administration et la Première nation qui a présenté la revendication.

Comme peut en attester Mme MacDonald, notre directrice de recherche, pour vérifier récemment où en était la revendication particulière de Hog Island présentée par la Première nation de Lennox Island, il a fallu multiplier les coups de téléphone et les lettres afin de localiser l'analyste des revendications qui s'occupait du dossier. Il faudrait sans doute un peu d'effort pour garder la Première nation informée de chaque étape franchie et de la façon dont elle s'est soldée, mais cela aiderait beaucoup à instaurer un climat autre que celui de la rivalité dans le processus.

Comme vous avez dû l'entendre tout au long de votre examen, il y a sûrement des défauts dans le processus des revendications particulières. Peut-on l'améliorer? Cela dépend du sérieux avec lequel on accueille les observations des divers

participants. The short-term solution, in our opinion, certainly involves increases — increases to the amount of funding available and increases to the amount of staff allotted for the specific claims process.

More funding will certainly facilitate resolutions. More staff will result in quicker turnarounds. However, it is important to note that this is for the short term. The long-term plan must respond to a process that is fundamentally flawed. Only a complete overall of the how and the why of the claims system can ultimately fix what has become a bureaucratic nightmare for everyone involved.

A long-term plan should involve streamlining. Streamline the process by cutting out the need for double and even triple research. Involving all interested parties to contribute to the research would perform a valuable service for both the Government of Canada and the First Nations communities.

It would show good faith on the part of the government, that they are willing to work toward resolving the fundamental specific claims issue. It would also show good faith on behalf of the First Nation, that they are willing to work toward a solution that best serves all parties involved.

We suggest that the final effort at streamlining the specific claims process should involve the consolidation of the system. Currently, different organizations complete different aspects of the claim. Why is this necessary? All parties concerned are interested in the same result — a resolution one way or another of the specific claim in question.

The solution would be to create an umbrella organization where each phase of the specific claims process would be located in the same area, governed by the same policies and overseen by the same administration. This would also eliminate the excessive use of checks and balances, the excessive reviewing and double- and triple-checking of facts that can be found at each phase of the specific claims process. If a clear set of guidelines can be created, a clear set of procedures outlining each phase, involving all aspects of the specific claims process, it would help to eliminate the problems related to redundancies and lack of communication.

In conclusion, while the commitment behind the specific claims process is absolutely sound, the bureaucracy that has evolved from the implementation of this commitment has become overwhelming for everyone involved. Unfortunately, in an effort to create a fairer, more impartial resolution, government has allowed for the evolution of a process made up of a tangled mess of overworked individuals and extensive inefficiencies. The redundancies, delays and lack of communication highlight this process and serve to defer the completion of each specific claim for many years.

To resolve this problem, there must be a complete overhaul of the specific claims process. It is important to remember that simply increasing funding and human resources is not the answer. If this is the only response, it could actually result in contributing to the bureaucratic nightmare. The increase of financial and

participants invités. Dans l'immédiate, à notre avis, la solution passe par des augmentations — augmentation du financement et augmentation du personnel affecté au processus.

Un financement plus important faciliterait sûrement les r glement s. Un personnel plus nombreux raccourcirait les délais d'exécution. Toutefois, il s'agit bien d'une solution à court terme.   long terme, il faut remédier aux carences fondamentales. Seule une révision complète du comment et du pourquoi du processus permettra en définitive de corriger ce qui est devenu un cauchemar bureaucratique pour tous les int ress s s s s.

Un plan à long terme devrait prévoir la rationalisation. Il faudrait rationaliser le processus en éliminant le besoin de doubler voir même de tripler la recherche. Faire contribuer tous les int ress s s s à la recherche rendrait service au gouvernement du Canada et aux collectivités des Premières nations.

Le gouvernement ferait ainsi preuve de sa bonne foi, montrant qu'il est disposé à s'employer à résoudre la question fondamentale des revendications particulières. Les Premières nations feraient de même, montrant qu'elles sont prêtes à chercher une solution au mieux des intérêts de toutes les parties.

D'après nous, le dernier effort pour rationaliser le processus des revendications particulières devrait porter sur le regroupement.   l'heure actuelle, divers services s'occupent de différents aspects des revendications. Pourquoi est-ce nécessaire? Tous les int ress s s s s souhaitent parvenir au même résultat — régler d'une façon ou d'une autre la revendication en question.

La solution serait de créer une organisation-cadre qui concentrerait en un lieu toutes les étapes du processus des revendications particulières, étapes qui seraient régies par les mêmes politiques et dirigées par la même administration. Ainsi serait aussi éliminés le recours abusif aux freins et contrepoids, l'examen à l'excès et la vérification en double et en triple qu'on retrouve maintenant à chaque étape. Si un ensemble bien défini de consignes pouvait être ´tabli, une marche à suivre claire s'appliquant à chaque étape et à tous les aspects du processus des revendications particulières, les problèmes des redondances et du manque de communication disparaîtraient en bonne partie.

Pour conclure, si l'engagement qui sous-tend le processus des revendications particulières est parfaitement valable, les circonvolutions bureaucratiques auxquelles a donné naissance sa mise en œuvre étouffent tous ceux qui participent au processus. Malheureusement, dans son effort pour obtenir un règlement plus juste et plus impartial, le gouvernement a nourri une situation chaotique où des personnes surchargées font un travail inefficace. Les redondances, retards et manque de communication caractérisent le processus et repoussent de nombreuses années le règlement de chaque revendication.

Pour résoudre le problème, il faut revoir complètement le processus des revendications particulières. Il faut se rendre compte que d'accroître le financement et les ressources humaines ne suffit pas. Si on s'en tient à c , on pourrait en fait amplifier le cauchemar bureaucratique. L'augmentation des

human resources will be an important aspect of any overhaul, but it must be in conjunction with a comprehensive streamlining and consolidation effort.

I would like to thank you very much for inviting us to participate in this important review. On behalf of the Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island — the two First Nations of Prince Edward Island — we wish you the very best in the difficult task ahead.

The Chairman: Thank you, Ms. Cutcliffe. Does that complete your presentation, Chief Bernard?

Ms. Bernard: Yes, it completes our presentation.

The Chairman: Honourable senators, what we have heard this morning, in some form, we have heard before, but I think it is important that we hear from all regions of the country.

It is easy for us from the West to gravitate to the West, but it is important to hear from Aboriginal peoples in the eastern part of the country, where there may not be as large a population but they certainly share the same frustrations that our Aboriginal peoples in the West do.

It is hard to believe, after listening to Ms. Cutcliffe's presentation, that we, as a country, are still going around in circles and basically chasing our tail on this issue. We have heard about the research problem before. Have you monitored this quite closely in your claim, how they continue to research and research again?

Ms. Cutcliffe: Frankly, one of the issues that existed in P.E.I. is that there was a lack of resources at the First Nation level initially. It is only in very recent years, specifically in the last three years, that we have been able to access the resources to establish our own research unit, of which Ms. MacDonald is the director.

We have monitored, to the best of our abilities, over the last 10 years. In more recent years, through the efforts of our research unit and Ms. MacDonald, we have gotten some insight into how the claim was delayed and how those research efforts that become double- and triple-checked and reviewed over and over again have been delaying the claim throughout the process.

The Chairman: I have one quick question, senators, and then I will go to Senator Lovelace Nicholas.

I am sure you are familiar with Bill C-6, the legislation brought forward; do you feel that it is amendable? I think it is proclaimed, but not enacted. It sits there as a piece of legislation that was derived to try to resolve this problem, but it never did get the approval of our First Nations in any part of the country, from what I can understand.

ressources financières et humaines sera un aspect important de toute refonte du processus, mais elle doit se faire parallèlement à une rationalisation et à un regroupement d'ensemble.

Je tiens à vous remercier beaucoup de nous avoir invitées à participer à cet examen important. Au nom de la Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island — qui réunit les deux Premières nations de l'Île-du-Prince-Édouard — nous vous souhaitons de mener à bien la tâche difficile qui vous est dévolue.

Le président : Je vous remercie madame Cutcliffe. Votre exposé est-il terminé, madame la chef Bernard?

Mme Bernard : Oui, voilà qui complète notre exposé.

Le président : Honorables sénateurs, ce que nous avons entendu ce matin, nous l'avions déjà entendu, sous une forme ou une autre, mais je considère important que nous l'entendions venant de toutes les régions du pays.

Il est facile pour nous de l'Ouest de nous intéresser à l'Ouest, mais il importe d'entendre ce que les Autochtones de l'Est du pays, qui sont peut-être moins nombreux, mais qui éprouvent les mêmes contrariétés que nos Autochtones de l'Ouest.

Il est difficile de croire, après avoir écouté l'exposé de Mme Cutcliffe, que nous, en tant que pays, tournons encore en rond avec cette question, comme un chien qui court après sa queue. Nous avons entendu parler du problème de la recherche avant. Avez-vous suivi de près cette question dans le cas de votre revendication, comment on continue de faire et refaire la recherche?

Mme Cutcliffe : Franchement, un des problèmes à l'Île-du-Prince-Édouard est qu'il y avait un manque de ressources au niveau des Premières nations au départ. Ce n'est que tout dernièrement, dans les trois dernières années, que nous avons pu obtenir les ressources pour créer notre propre service de recherche, que dirige Mme MacDonald.

Nous avons effectué un suivi, de notre mieux, depuis dix ans. Plus récemment, grâce au travail de notre service de recherche et de Mme MacDonald, nous avons obtenu des informations sur la façon dont le traitement de la revendication était retardé et comment la vérification et contre-vérification, l'examen et le réexamen de la recherche avait englué notre revendication dans le processus.

Le président : J'aimerais poser une petite question, monsieur et madame les sénateurs, puis je reviendrai au sénateur Lovelace Nicholas.

Je suis sûr que vous connaissez bien le projet de loi C-6, qui a été déposé; pensez-vous qu'il peut être modifié? Je crois qu'il a été adopté, mais n'est pas entré en vigueur. Nous avons là une législation qui a été conçue pour essayer de régler ce problème, mais n'a jamais reçu l'approbation des Premières nations d'aucune région du pays, si je comprends bien.

Have you looked at that? Do you think that this would be a course of action, if we were to amend this legislation; or do you feel that the problem is so huge that we should start from the beginning? I would like your opinion on this.

Ms. Cutcliffe: Certainly. I will let Ms. MacDonald or Chief Bernard weigh in. However, if you go back to the presentation that we made, any of these problems in specific claims is no different from many of the other issues facing First Nations.

In our opinion, the resolution is something that cannot be resolved through a simple legislative change. The types of changes that have to be made to this process are endemic to the entire bureaucratic system. We certainly believe that those types of reviews with respect to the entire process are the first place to start, and not simply a legislative response.

The Chairman: Do you have any further comment, Ms. MacDonald?

Tammy MacDonald, Research Director, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island: Yes.

Senator Lovelace Nicholas: You mentioned that there are flaws and delays with specific land claims. Do you think those occur to discourage First Nations from pursuing land claims, causing them give up all together?

Ms. Bernard: No. Perhaps they discourage us but we will not give up. I do not think any First Nation will give up.

Senator Lovelace Nicholas: Do you think it is the purpose of the Department of Justice is to discourage land claims?

Ms. Bernard: I could not comment on their motives. It is a very cumbersome process and any process looked at in the future must be a timely, efficient and respectful.

Senator Lovelace Nicholas: What would be the significant economic development if and when land claims are resolved?

Ms. Bernard: Are you asking about Prince Edward Island and Hog Island?

Senator Lovelace Nicholas: Yes.

Ms. Bernard: The indigenous First Nations community of Prince Edward Island are the Mi'kmaq people and we feel a strong sense of ownership of the sacred Hog Island. We want to see the issue settled so that we can protect the island and move forward. We are not looking at economic benefits for this site because it is a sacred burial ground.

The Chairman: How far is it off the main island?

Ms. Bernard: It is not far. I could swim over, and I am not a good swimmer.

The Chairman: How large is the island?

Vous êtes-vous penchés sur cette question? Pensez-vous que cela pourrait être une solution, si nous devions modifier cette législation; ou pensez-vous que le problème est si énorme qu'on doive le reprendre au début? J'aimerais avoir votre sentiment à ce sujet.

Mme Cutcliffe: Certainement. Je vais laisser intervenir Mme MacDonald ou le chef Bernard. Cependant, si vous revenez à notre présentation, aucun de ces problèmes visés dans des revendications particulières n'est différent de nombre des autres problèmes auxquels sont confrontées les Premières nations.

À notre avis, la solution ne peut pas être atteinte par un simple changement de la législation. Les types de changements qui doivent être apportés à ce processus sont endémiques à la bureaucratie dans sa totalité. Nous sommes convaincus que c'est par ce genre de révisions visant l'ensemble du processus qu'il faut commencer, et pas simplement une réponse législative.

Le président : Avez-vous d'autres commentaires, madame MacDonald?

Tammy MacDonald, directrice de la recherche, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island : Oui.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Vous avez mentionné qu'il y avait des lacunes et des retards en ce qui concerne les revendications territoriales particulières. Pensez-vous que cela soit fait pour dissuader les Premières nations de poursuivre les revendications territoriales, pour les amener à abandonner?

Mme Bernard : Non. Ils vont peut-être nous décourager, mais nous n'abandonnerons pas. Je ne pense pas qu'aucune Première nation abandonne.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Pensez-vous que c'est le but du ministère de la Justice de décourager les revendications territoriales?

Mme Bernard : Je ne saurais me prononcer sur leurs motifs. C'est un processus très lourd, et tout processus qu'on envisage pour l'avenir doit être rapide, efficace et respectueux.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Quel serait le développement économique significatif quand les revendications territoriales seront réglées, si elles le sont?

Mme Bernard : Parlez-vous de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'île Hog?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Oui.

Mme Bernard : La communauté autochtone des Premières nations de l'Île-du-Prince-Édouard fait partie du peuple micmac et nous avons un fort sentiment de propriété pour la terre sacrée de l'île Hog. Nous voulons que la question soit réglée, pour que nous puissions protéger l'île et passer à autre chose. Nous ne sommes pas à la recherche de bénéfices économiques liés à ce site, parce que c'est un cimetière sacré.

Le président : À quelle distance est l'île de l'île principale?

Mme Bernard : Pas loin. Je pourrais le faire à la nage, et je ne suis pas une bonne nageuse.

Le président : Quelle est la taille de l'île?

Ms. Cutcliffe: I believe it is about 1,300 acres.

The Chairman: Is it inhabited?

Ms. Bernard: No.

Ms. Cutcliffe: It is an ecologically and environmentally sensitive strip of land. In a sense, the "chain of islands" in this specific claim essentially protects Lennox Island Reserve from the Northumberland Strait.

Ms. Bernard: It is a natural barrier.

Ms. Cutcliffe: Yes. If it did not exist, there would be great devastation for the existing Lennox Island community. Obviously, not only are there traditional and historical connections with the land but also it is vitally important to the protection of Lennox Island Reserve, located within the Malpeque Bay. This chain of islands protects the bay by acting as a barrier set of islands. There is great interest in protecting that piece of land.

The Chairman: Hog Island is one island only.

Ms. Cutcliffe: It is a chain of three islands.

The Chairman: I am trying to clarify this so we can visualize it properly. This meeting is being televised and many of our viewers do not understand that the specific claims process is an effort to rectify the huge injustices imposed on our Aboriginal people. For example, highways, railways and various other incursions have violated Aboriginal lands. As well, Indian agents at one time committed fraud during the former processes of establishing reserves.

Senator Sibbston, do you have a question or comment?

Senator Sibbston: Chief Bernard, I would be interested in hearing from you about the size of the Lennox Island Reserve, the number of people who reside therein, and what is happening there.

Ms. Bernard: My goodness, do you have lots of time? There is a lot going on. Lennox Island is located off the north shore of Prince Edward Island. It is a small island connected to Prince Edward Island by a causeway built in 1971. The total band membership is 800 and 350 people live on reserve. Our population is very young with many children. Two years ago we welcomed 14 babies into our community. We are growing fast just like First Nations demographics show across the country. We are involved in ecotourism in our community and we have a rights-based fishery and a commercial fishery. This past summer we opened our development corporation. We had begun to notice that some of our businesses were being run like programs and programs do not make money, so we moved all of that over to the development corporation. We are looking into Information Technology and property businesses as well. The Lennox Island First Nation recently purchased a property in Wilmont/Summerside, right on the main highway, where our tribal organization is housed. Next year, we will break ground in Charlottetown to open

Mme Cutcliffe : Je crois qu'elle fait environ 1 300 acres.

Le président : Est-elle habitée?

Mme Bernard : Non.

Ms. Cutcliffe : C'est un bout de terrain sensible sur les plans de l'écologie et de l'environnement. Dans un sens, le « chapelet d'îles » visé par cette revendication particulière a essentiellement la fonction de protéger la réserve de l'île Lennox contre le détroit de Northumberland.

Mme Bernard : C'est une barrière naturelle.

Ms. Cutcliffe : Oui. S'il n'était pas là, la communauté actuelle de l'île Lennox serait exposée à une grave dévastation. De toute évidence, non seulement il y a des liens traditionnels et historiques avec la terre, mais c'est aussi un élément important pour la protection de la réserve de l'île Lennox, située dans la baie Malpeque. Ce chapelet d'îles protège la baie en jouant un rôle de barrière. C'est pourquoi il est d'un grand intérêt de protéger ce terrain.

Le président : L'île Hog est une seule île.

Ms. Cutcliffe : C'est un chapelet de trois îles.

Le président : J'essaie de clarifier les choses pour qu'on puisse s'en faire une bonne idée. Cette séance est télévisée et nombre des spectateurs ne comprennent pas que le processus des revendications particulières vise à redresser les énormes injustices dont ont été l'objet nos peuples autochtones. Par exemple, des routes, voies ferrées, et cetera ont violé des terres autochtones. En outre, à une époque, les agents des sauvages se sont rendus coupables de fraude dans les anciens processus d'établissement des réserves.

Sénateur Sibbston, avez-vous une question ou un commentaire?

Le sénateur Sibbston : Chef Bernard, j'aimerais que vous me disiez quelle est la taille de la réserve de l'île Lennox, combien de personnes y vivent et ce qui s'y déroule.

Mme Bernard : Mon Dieu, avez-vous beaucoup de temps? Il s'y passe bien des choses. L'île Lennox est située au large de la rive nord de l'île du Prince-Édouard. C'est une petite île reliée à l'île du Prince-Édouard par un pont-jetée construit en 1971. La bande compte en tout 800 membres, et 350 personnes vivent dans la réserve. Notre moyenne d'âge est très basse, avec de nombreux enfants. Il y a deux ans, 14 bébés sont arrivés dans la communauté. Nous avons une croissance rapide, comme le montre la démographie des Premières nations dans tout le pays. Notre communauté est engagée dans l'écotourisme et nous pratiquons la pêche basée sur les droits et la pêche commerciale. L'été dernier, nous avons créé notre société de développement. Nous avions remarqué que certaines de nos entreprises étaient gérées comme des programmes, et les programmes ne rapportent pas d'argent; c'est pourquoi nous avons tout transféré à la société de développement. Nous considérons aussi les domaines de la technologie de l'information et de l'immobilier. La Première nation de l'île Lennox a récemment acquis une propriété dans Wilmont/Summerside, juste sur la grande route, où loge notre

another office for rental space and a friendship centre for the First Nations community. We run all our programs, like everywhere else. We are looking at wind energy and are expecting to erect a couple of turbines in summer 2007.

I could have brought a whole list of activities to the meeting today. Instead, I will send the committee a presentation on the various things that our progressive little community is doing.

Senator Sibbston: I notice that you have a female delegation. Where and how are the men?

Ms. Bernard: How are the men? The men are there. Chief Gould of the Abegweit Band is male. He is my colleague on Prince Edward Island and Co-chairman of the Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island. Many men work for us.

Senator Sibbston: Are there any men on your band council?

Ms. Bernard: There is one, and that happened recently. The band council has been mine since I became chief six years ago. I have had a female council throughout that time but during the last election, a young man was elected to council. He is enthusiastic but we have to rein him in now and again and remind him that we have processes and policies. We are doing a lot of work around developing policies for our community as well as building structures. Certainly, we will get into governance issues. We have come a long way with the development of our development corporation for the community.

Senator Sibbston: Ms. Cutcliffe, in terms of a solution to the handling of specific claims, you suggested that there ought to be some streamlining and consolidation of systems through the possible creation of an umbrella organization. Would you expand on that, please?

Ms. Cutcliffe: This will help me to respond as well. I was hoping to respond to one of Senator Lovelace's questions regarding the possibility that the delays were to discourage First Nations. This is a good segue to that question.

Whether the intention is to discourage First Nations, certainly it is a discouraging process. You have likely heard this from many other witnesses. From our perspective, one contributing factor is a process founded on a presumption that government wishes to resolve historical grievances with First Nations. However, the process is at odds, in a sense, with the purpose of the Department of Justice in the claims process. The Department of Justice has a strong role in protecting the government's interests. That being the case, the role of Justice in the specific claims process seems to be very much at odds with the process generally. If the process is intended to repair historical grievances of First Nations but a major player in the process is the Department of Justice whose role and purpose is to protect government, then it seems that we are continually at odds. Many of the delays seem to occur between getting the research to the Department of Justice and

organisation tribale. L'an prochain, nous nous installerons à Charlottetown pour ouvrir un autre bureau d'espace de location et un centre d'amitié pour la communauté des Premières nations. Nous exécutons nous-mêmes tous nos programmes, comme partout ailleurs. Nous examinons aussi l'énergie éolienne et devrions ériger deux ou trois aérogénérateurs à l'été 2007.

J'aurais pu apporter toute une liste d'activités à la séance d'aujourd'hui. À la place, j'enverrai au comité une présentation sur les diverses choses que réalise notre petite communauté progressiste.

Le sénateur Sibbston : Je remarque que votre délégation est composée de femmes. Où sont passés les hommes?

Mme Bernard : Où sont les hommes? Les hommes sont ici. Le chef Gould de la bande Abegweit est un homme. C'est mon collègue à l'île du Prince-Édouard et il est le coprésident de la Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island. Il y a beaucoup d'hommes qui travaillent pour nous.

Le sénateur Sibbston : Est-ce qu'il y a des hommes qui font partie de votre conseil de bande?

Mme Bernard : Il y en a un, depuis peu. Je dirige le conseil de bande depuis que je suis devenue chef il y a six ans. J'ai tout le temps eu un conseil féminin mais, à la dernière élection, un jeune homme a été élu au conseil. Il est plein d'enthousiasme, mais nous devons parfois le freiner et lui rappeler que nous avons des processus et des politiques. Nous avons beaucoup à faire à développer des politiques pour notre communauté et à construire des structures. De toute évidence, nous allons nous pencher sur les questions de gouvernance. Nous avons fait de grands progrès avec l'élaboration de notre société de développement pour la communauté.

Le sénateur Sibbston : Madame Cutcliffe, pour ce qui est d'une solution au traitement des revendications particulières, vous avez suggéré qu'on devrait rationaliser et consolider les systèmes en créant une organisation parapluie. Pourriez-vous préciser, s'il-vous-plaît?

Mme Cutcliffe : Cela va m'aider à répondre aussi. J'espérais répondre à certaines des questions du sénateur Lovelace sur la possibilité que les retards étaient destinés à décourager les Premières nations. C'est une bonne transition vers cette question.

Que l'intention soit ou non de décourager les Premières nations, cela demeure un processus décourageant. Il y a probablement beaucoup d'autres témoins qui vous ont dit la même chose. De notre point de vue, un des facteurs qui y contribuent est que le processus repose sur l'hypothèse que le gouvernement veut régler les griefs historiques avec les Premières nations. Toutefois, le processus va à l'encontre, en quelque sorte, de l'objectif du ministère de la Justice dans le processus des revendications. Le ministère de la Justice joue un rôle important dans la protection des intérêts du gouvernement. Cela étant dit, le rôle du ministère de la Justice dans le processus des revendications particulières semble très contradictoire avec le processus dans son ensemble. Si le processus est destiné à redresser les griefs historiques des Premières nations, mais qu'un des grands acteurs en est le ministère de la Justice dont le rôle et le but

then vetting and double checking the information to ensure that the claim is valid. It is for this reason that we have suggested that perhaps a streamlining of the process should envision a kind of comprehensive organization that could encompass, we would hope, the legal aspects as well. In that way, instead of a process fraught with competing interests there would be a common set of policies and procedures to facilitate faster solutions to specific claims. Admittedly, we do not have the answers and that is why we commend this committee on its work; there is quite a task ahead for the committee.

From our perspective, as we have stated, the experience with direct claims is relatively limited in Prince Edward Island. From our experience, one of the major issues is this pulling and tugging between the process itself, the intentions of the process and the role the Department of Justice plays in it.

Senator Sibbston: I know you have not stated this, but we have heard representations from other parts of the country that say there can never be a speedy expedition towards a final resolution to these claims unless there is a kind of arm's-length organization, some independent body apart from the federal government and apart from the Department of Indian Affairs and Northern Development, that deals with specific claims.

Have you any thoughts on that? Do you think expeditious resolution of these claims must involve an independent body?

Ms. Cutcliffe: We certainly expect that will probably be the best solution. We cannot presuppose. As I have said, we have relatively limited direct experience with claims.

Certainly, our expectation, based on the fact there are definite conflicts and apparent difficulties between the Department of Justice's role and the whole intended procedure, is that an independent process will probably be the most reasonable solution. It is probably the best way to resolve the issue of the conflicts between the department's role and the intention for the process.

Senator Sibbston: I imagine that you are a small group of people very far away trying to deal with a claim. How do you feel about dealing with an issue like this? Do you feel it is a big task and that you are dealing with an organization that is very much stacked against you in the sense that you submit your claim to the federal government by going hat in hand to the Department of Indian Affairs and Northern Development, and eventually they involve the Department of Justice, which is part of the government giving an opinion and surely has the Crown's interest foremost in its mind?

sont de protéger le gouvernement, il semble que nous sommes continuellement en porte-à-faux. Un grand nombre des retards semblent survenir entre le moment où on fournit le résultat des recherches au ministère de la Justice et l'inspection et la contre-vérification de l'information pour s'assurer de la validité de la revendication. C'est pourquoi nous avons proposé que, peut-être, une rationalisation du processus devrait envisager une sorte d'organisation exhaustive qui engloberait aussi, espérons-nous, les aspects légaux. Ainsi, au lieu d'un processus encombré par des intérêts qui se font concurrence, il y aurait un ensemble commun de politiques et procédures destinées à trouver plus vite et plus facilement des solutions aux revendications particulières. Il est certain que nous n'avons pas les réponses à ces problèmes et nous rendons hommage à ce comité pour son travail; il a une énorme tâche devant lui.

Il nous semble, comme nous l'avons dit, que l'expérience des revendications particulières est relativement limitée à l'Île-du-Prince-Édouard. À ce que nous comprenons, un des grands problèmes est ce tiraillement au sein du processus lui-même, les intentions du processus et le rôle qu'y joue le ministère de la Justice.

Le sénateur Sibbston : Je sais que ce n'est pas vous qui l'avez dit, mais nous avons entendu des représentations d'autres régions du pays qui disent qu'il ne pourra jamais avoir une voie rapide vers une résolution finale de ces revendications s'il n'existe pas une sorte d'organisme indépendant, indépendant du gouvernement fédéral et du ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord, qui se penche sur les revendications particulières.

Auriez-vous un commentaire sur ce sujet? Pensez-vous que le règlement rapide de ces revendications exige de faire intervenir un organisme indépendant?

Mme Cutcliffe : Nous pensons en effet que ce serait probablement la meilleure solution. Mais nous ne pouvons pas présumer. Comme je l'ai dit, nous n'avons qu'une expérience directe limitée de ces revendications.

C'est certain, si on se base sur le fait qu'il y a des conflits nets et des difficultés apparentes entre le rôle du ministère de la Justice et l'ensemble de la procédure telle qu'est conçue, on peut s'attendre à ce qu'un processus indépendant soit la solution la plus raisonnable. C'est probablement la meilleure façon de régler la question des conflits entre le rôle du ministère et l'intention du processus.

Le sénateur Sibbston : J'imagine que vous êtes un petit groupe de personnes, très éloignées, tentant de régler une revendication. Quel est votre sentiment face à une telle question? Pensez-vous que c'est une tâche énorme et que vous devez traiter avec une organisation qui a tous les atouts contre vous, dans le sens où vous présentez votre revendication au gouvernement fédéral en vous adressant poliment au ministère des Affaires indiennes et du Nord, qui fait à terme intervenir le ministère de la Justice, autrement dit un organe du gouvernement, qui donne son opinion et qui a très certainement à cœur les intérêts de la Couronne?

I suspect it is very difficult for them to provide an independent or fair judgment when they are being paid, in a sense, by the federal government and represent the Crown. I am interested in knowing your feelings as you deal with this specific claim.

Ms. Cutcliffe: It is definitely something that is and has been an overwhelming issue. When you consider Prince Edward Island, two small First Nations in a relatively small province, the technical resources that have been available to the First Nations are extremely limited.

With regard to specific claims and many other issues, it is absolutely remarkable, coming from somebody privileged to serve the Mi'Kmaq of P.E.I., that they are able to accomplish as much as they do and to serve the interests of their people as well as they do, considering how overwhelmingly overmatched they are with regard to processes like specific claims.

Senator Sibbston: What is your relationship with the Prince Edward Island government? Does your claim in any way touch on the provincial government's holding of the land or anything like that?

Ms. Bernard: Historically, there has not been a relationship between the First Nations and the provincial government. However, we are certainly looking to the province to start a tripartite forum type operation where we can work on some of these issues.

As far as the specific claim goes, I do not think it has any affect on lands that were owned at all by the province. I think it was always federal land.

Ms. Cutcliffe: It is land that is currently in the hands of the federal Crown, which is very demonstrative of how overwhelming some of these delays can be.

This is a claim one would look at on its face and expect is a relatively straightforward claim. It is land already in the hands of the federal Crown. It was purchased by the Federal Crown in 1942 under an Order-in-Council that specifically said it was purchased for "the benefit of the Indians of Prince Edward Island."

The claim was essentially to resolve the issue as to the land never, for whatever reason, having been designated as reserve land. It is about as straightforward as you could expect for any claim, but 10 years later we are still waiting for a resolution.

The Chairman: I hope that the government's interests are the interests of our First Nations. We have had politicians talk about the just society and various other aspects, where we are praised and lauded for our fairness in the world. Yet, we cannot seem to deal with the First Nations and we are so friendly to the Europeans who first came here.

Je soupçonne qu'il est fort difficile pour eux de rendre un jugement indépendant ou équitable alors qu'ils sont, dans un sens, payés par le gouvernement fédéral et représentent la Couronne. J'aimerais connaître votre sentiment face à cette revendication particulière.

Mme Cutcliffe : De toute évidence, c'est, comme par le passé, un problème énorme. Si vous prenez le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, il y a deux petites Premières nations dans une province relativement petite, et les ressources techniques qui leur sont disponibles sont extrêmement limitées.

En ce qui concerne les revendications particulières et bien d'autres questions, il est absolument remarquable, de l'avis de quelqu'un qui a le privilège de servir les Micmacs de l'Île-du-Prince-Édouard, qu'ils puissent accomplir tout ce qu'ils font et servir les intérêts de leur peuple aussi bien qu'ils le font, considérant à quel point les forces en jeu sont disproportionnées dans des processus comme le règlement des revendications particulières.

Le sénateur Sibbston : Quelle est votre relation avec le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard? Est-ce que votre revendication a une quelconque incidence sur des terres appartenant au gouvernement provincial, ou quelque chose comme ça?

Mme Bernard : Historiquement, il n'y a pas eu de relation entre les Premières nations et le gouvernement provincial. Par contre, nous espérons que la province lancera une sorte de forum tripartite où nous pourrions aborder certaines de ces questions.

Pour ce qui est de la revendication particulière, je ne pense pas que cela concerne aucunement des terres qui pourraient appartenir à la province. Je pense que ça concernait toujours des terres fédérales.

Mme Cutcliffe : Ce sont des terres qui appartiennent actuellement à la couronne fédérale, ce qui montre très bien à quel point ces délais peuvent être extrêmement longs.

C'est là une revendication qui, au premier abord, pourrait sembler assez simple à régler. Les terres appartiennent déjà à la couronne fédérale, qui les a achetées en 1942 en vertu d'un décret qui disait précisément qu'elles étaient acquises pour le bénéfice des Indiens de l'Île-du-Prince-Édouard.

La revendication visait essentiellement à régler la question que les terres, pour on ne sait quelle raison, n'ont jamais été désignées comme terres de réserve. C'est à peu près ce qu'on peut envisager de plus direct pour une revendication mais, dix ans plus tard, nous en attendons toujours le règlement.

Le président : J'espère que les intérêts du gouvernement sont aussi ceux de nos Premières nations. Nous avons entendu des politiciens parler de société juste et de divers autres aspects, et notre caractère équitable nous a valu les louanges du monde entier. Et pourtant, nous semblons incapables de traiter avec les Premières nations, qui ont si bien accueilli les premiers Européens qui sont venus ici.

We just came out of Nova Scotia yesterday from hearings at Millbrook. I do not know if you have seen their interpretive centre, but there they reinforce the very idea that not only did the First Nations welcome and were friendly to the Europeans who settled here, they assisted them in surviving in a harsh land. Therefore, it is hard to believe that the government's interest would not be to resolve this matter. The Department of Justice should not be an impediment in any way because it just leads to frustration. Canadians are wondering why there is the odd confrontation. These are historical grievances based on the misuse of the land by fraud and virtually by theft.

I hope that you will continue your fight with us, and we will try to convince the present administration that we should take action immediately. Hopefully our recommendations will be adhered to, and your recommendations will be part of our report.

Thank you for coming all the way from P.E.I.

The Chairman: Honourable senators, you will recall that three weeks ago we had before us Ms. Debbie Abbott from the Union of British Columbia Indian Chiefs. She made it clear that the situation in B.C. regarding specific claims is complex and unique. The high number of pending specific claims in B.C. contributes to a large part of the national backlog. After the hearings, the committee received a kind invitation to British Columbia to meet with the First Nations there and unfortunately, as you know, this committee has decided to do this study without travelling and we had to decline the invitation. This was in the spirit of trying to mitigate costs and yet be efficient in the process. We have asked witnesses to travel here to give evidence in this particular case. However, we felt more input from the province was in order so we extended an invitation to the British Columbia Specific Claims Committee, and this morning we have before us the acting chair, Grand Chief Ken Malloway. He is accompanied by Ms. Jody Woods who is the research director at the Union of British Columbia Indian Chiefs.

Grand Chief Ken Malloway, Acting Chair, British Columbia Specific Claims Committee: Good morning, senators, thank you for inviting me to make this presentation to you today on behalf of the B.C. Specific Claims Committee.

In the fall of 2005, the British Columbia Specific Claims Committee was formed independent of the AFM prompted by recent court rulings that the Specific Claims Resolution Act and the much-growing backlog of specific claims from First Nations in B.C. The committee began meeting to coordinate work on these issues regionally.

Nous étions hier en Nouvelle-Écosse, pour des audiences à Millbrook. Je ne sais pas si vous avez déjà vu leur centre d'interprétation, mais ils y renforcent l'idée que les Premières nations non seulement ont accueilli amicalement les Européens qui se sont installés là, mais aussi qu'elles les ont aidés à survivre dans un environnement rigoureux. On a donc de la difficulté à croire que l'intérêt du gouvernement ne soit pas de régler cette question. Le ministère de la Justice ne devrait aucunement constituer une entrave, parce que cela ne peut que conduire à des frustrations. Les Canadiens se demandent pourquoi il y a de ces confrontations. Ce sont des différends historiques basés sur une utilisation abusive des terres découlant d'une fraude et, à la limite, d'un vol.

J'espère que vous continuerez votre lutte avec nous, et nous allons essayer de convaincre l'actuelle administration que nous devrions agir immédiatement. Il est à espérer que nos recommandations seront suivies, et les vôtres feront partie de notre rapport.

Je vous remercie d'avoir fait tout ce chemin depuis l'Île-du-Prince-Édouard.

Le président : Madame et monsieur les sénateurs, vous vous souviendrez sans doute qu'il y a trois semaines, nous avons entendu Mme Debbie Abbott, de l'Union of British Columbia Indian Chiefs. Elle avait expliqué clairement que la situation en Colombie-Britannique pour ce qui est des revendications particulières est complexe et unique. Le grand nombre de revendications particulières en suspens en Colombie-Britannique contribue pour une part importante à l'arrière national. Après les audiences, le comité a été aimablement invité à se rendre en Colombie-Britannique pour y rencontrer les Premières nations; malheureusement, comme vous le savez, le comité a décidé d'effectuer cette étude sans se déplacer et nous avons dû décliner l'invitation. Il s'agissait ici d'essayer de limiter les coûts tout en restant efficaces. Nous avons demandé aux témoins de venir ici pour témoigner dans ce cas particulier. Il nous a toutefois semblé qu'il nous fallait avoir un complément d'information de la part de la province; nous avons donc lancé une invitation au Comité des revendications particulières de la Colombie-Britannique (BCSCC) et, ce matin, nous avons devant nous son président par intérim, le grand chef Ken Malloway. Il est accompagné de Mme Jody Woods, directrice de recherches à l'Union of British Columbia Indian Chiefs.

Grand chef Ken Malloway, président intérimaire, Comité des revendications particulières de la Colombie-Britannique : Bonjour, madame et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à faire cette présentation devant vous aujourd'hui, au nom du Comité des revendications particulières de Colombie-Britannique.

À l'automne de 2005, le Comité des revendications particulières de Colombie-Britannique a été rendu indépendant de l'APN à la lumière d'un récent jugement à l'effet que la Loi sur le règlement des revendications particulières et de l'arrière croissant des revendications particulières des Premières nations en Colombie-Britannique. Le comité a commencé à se réunir pour coordonner à l'échelle régionale les travaux sur ces questions.

The goals of the committee are: to address the unique specific claims situation in B.C.; to develop and act upon a strategy to achieve a fair, just and timely settlement of specific claims in B.C.; and to educate and inform First Nations in B.C. about specific claims legislation.

The members of the B.C. Specific Claims Committee include political and technical representatives from B.C. claims research units. The organizations comprising the BCSSC have been mandated over many years by over 150 First Nations to research specific claims on their behalf or enable First Nations to do their own research, representing 80 per cent to 90 per cent of the B.C. claims under review. They have also been involved in the claims policy reform initiatives undertaken over the past 15 years.

Since 1982 when Canada's specific claims policy was first set out in the booklet *Outstanding Business — A Native Claims Policy*, the credibility and effectiveness of the specific claims process has been undermined by Canada's inherent conflict of interest, as it is both judge and jury on claims against itself.

An independent Indian Specific Claims Commission was established in 1991 as an interim measure for First Nations to appeal Canada's rejection of their specific claims. The ISCC, however, can only make recommendations to the government to accept claims for negotiation; it cannot make binding decisions on the validity of claims or on compensation awards. Equally important, it does not alter the federal government's inherent conflict of interest, which affects all preceding stages of the specific claims process.

I will return to this crucial issue in a moment, but first I will outline for you the unique history of reserve establishment that has given rise to so many specific claims in British Columbia, as well as the unique status of B.C. First Nations specific claims in the large much-growing backlog of claims awaiting action by the federal government.

In the colonial period from 1848 to 1865, Indian reserves in British Columbia were established by Governor James Douglas pursuant to his commission from the Hudson's Bay Company and the British Imperial Crown. On southern Vancouver Island small reserves were established by Governor Douglas with the Fort Victoria treaties. In the Fraser River Valley and in parts of the southern interior, large Douglas reserves were established on orders of the governor. When Governor Douglas sent his surveyors out, he told them to ask the Indians themselves to point out themselves the lands they wanted reserved. He wanted them to include cemeteries, hunting grounds, villages, gardens, and favourite resorts. We are not too sure what the favourite

Les objectifs du comité sont les suivants : se pencher sur la situation unique des revendications particulières en Colombie-Britannique; élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant le règlement équitable, juste et rapide des revendications particulières en Colombie-Britannique; et éduquer et informer les Premières nations de Colombie-Britannique en ce qui concerne la législation sur les revendications particulières.

Le Comité sur les revendications particulières de Colombie-Britannique regroupe des représentants des unités de recherche sur les revendications de Colombie-Britannique. Les organisations qui composent le BCSSC sont mandatées depuis de nombreuses années par plus de 150 Premières nations pour effectuer pour leur compte des recherches sur les revendications particulières ou permettre aux Premières nations de mener leurs propres recherches, ce qui représente 80 à 90 pour 100 des revendications en cours d'examen en Colombie-Britannique. Elles ont aussi été engagées dans les initiatives de réforme des politiques sur les revendications au cours des 15 dernières années.

Depuis 1982, époque où les politiques canadiennes sur les revendications particulières ont été définies dans la brochure *Dossier en souffrance — Une politique des revendications des Autochtones*, la crédibilité et l'efficacité du processus des revendications particulières a été minée par le conflit d'intérêt inhérent du Canada, puisqu'il est à la fois juge et partie dans les revendications formulées contre lui.

Une Commission des revendications particulières des Indiens indépendante a été créée en 1991, à titre de mesure intérimaire pour que les Premières nations puissent en appeler du rejet par le Canada de leurs revendications particulières. La CRPI ne peut cependant que faire des recommandations au gouvernement en vue d'accepter la négociation des revendications; elle ne peut pas rendre de décisions exécutoires sur la validité des revendications ni sur les dédommagements. Qui plus est, elle ne change en rien le conflit d'intérêt inhérent du gouvernement fédéral, qui entache toutes les étapes précédentes du processus des revendications particulières.

Je reviendrai dans un moment à cette question cruciale, mais je voudrais d'abord vous dépeindre l'histoire unique de l'établissement de réserves qui a donné naissance à tant de revendications particulières en Colombie-Britannique, ainsi que le statut unique des revendications particulières des Premières nations de Colombie-Britannique dans le monumental arriéré de revendications qui attendent que le gouvernement fédéral agisse.

À l'époque coloniale, de 1848 à 1865, les réserves indiennes de Colombie-Britannique ont été créées par le gouverneur James Douglas, conformément au mandat donné par la Compagnie de la baie d'Hudson et la couronne impériale britannique. Dans le sud de l'île de Vancouver, de petites réserves ont été créées par le gouverneur Douglas avec les traités de Fort Victoria. Dans la vallée du Fraser et dans certaines parties de l'intérieur sud, de grandes réserves de Douglas ont été créées sur les ordres du gouverneur. Quand le gouverneur Douglas a envoyé ses arpenteurs, il leur a dit de demander aux Indiens d'indiquer eux-mêmes les terres qu'ils voulaient qu'on leur réserve. Il voulait que cela incluse les cimetières, les territoires de chasse, les villages,

resorts part meant. That was his instruction and it was taken literally by the surveyors. The reserves were quite large but they were cut down. From 1866 to 1870, his successors proceeded unilaterally to cut back or cut off large Douglas reserves and in 1871, British Columbia entered Confédération.

In the post-Confederation period, from 1871 to 1905, several reserve commissions were appointed to complete the allocation of Indian reserves in British Columbia. These commissions were established and guided by Orders-in-Council and former letters of appointment from federal and provincial authorities. Commission decisions to establish reserves were unilateral executive actions in that no specific legislation or treaties were involved.

Entirely separate from these 19th century reserve commissions, in 1899 Treaty 8 was signed and, pursuant to its terms, treaty reserves were created in north-eastern British Columbia and in the old Peace River Block.

From 1913 to 1916, another joint federal-provincial royal commission known action the McKenna-McBride Commission was established to adjust Indian reserves in British Columbia. Many reserves were reduced in size or cut off completely. A small number had acreage added while most simply had their earlier allotments confirmed by this commission. Order-in-Council approved the McKenna-McBride Commission's decisions by the two governments. As with the earlier reserve commissions, their decisions were unilateral and have resulted in numerous specific claims in British Columbia. It is against this historical context that the present circumstances of B.C. First Nations specific claims need to be assessed.

In British Columbia, there are over 200 individual Indian bands or First Nations living on over 1,680 small Indian reserves. These reserves comprise the second smallest reserve land base in Canada, yet we have the third largest on-reserve population in the country. The bands in B.C. comprise approximately 27 tribal nations each with distinct languages and cultures. This represents over one half of all the tribal groups in Canada.

A combination of B.C.'s unique reserve establishment history and the number and diversity of our First Nations communities has resulted in a disproportionately large number of specific claims arising from British Columbia.

For many years, the specific claims process has experienced a large, ever-growing backlog of claims awaiting decisions from the Department of Justice and the Minister of Indian Affairs. These claims can sit in limbo for 10 years or more.

les jardins et les sites de villégiature favoris (favourite resorts). Nous ne sommes pas vraiment certains de ce que recouvre ce dernier terme. C'étaient là les instructions qu'il avait données, et elles ont été appliquées à la lettre par les arpenteurs. Les réserves étaient très grandes, mais elles ont été amputées. De 1866 à 1870, ses successeurs ont unilatéralement amputé ou morcelé les grandes réserves de Douglas et, en 1871, la Colombie-Britannique est entrée dans la Confédération.

Dans la période d'après la confédération, de 1871 à 1905, plusieurs commissions de réserve ont été nommées pour terminer l'allocation de réserves indiennes en Colombie-Britannique. Elles étaient créées et orientées par des décrets et des lettres de nomination officielles des autorités fédérales et provinciales. Les décisions des commissions quant à l'établissement de réserves étaient des mesures exécutoires unilatérales, en ce sens qu'aucun traité ou législation spécifique n'intervenait.

Tout à fait à part de ces commissions de réserve du XIX^e siècle, le traité n° 8 a été signé en 1899, en vertu duquel des réserves ont été créées dans le nord-est de la Colombie-Britannique et dans la vieille région de la rivière de la Paix.

Entre 1913 et 1916, une autre commission royale conjointe fédérale-provinciale, connue sous le nom de commission McKenna-McBride, a été créée pour ajuster les réserves indiennes en Colombie-Britannique. De nombreuses réserves ont été amputées, voire annulées. Dans un petit nombre de cas, leur superficie a été augmentée et, la plupart du temps, les allocations antérieures ont simplement été confirmées par la commission. Un décret officialisait l'acceptation par les deux gouvernements des décisions de la Commission McKenna-McBride. Comme les commissions de réserve qui avaient précédé, leurs décisions étaient unilatérales, et ont donné naissance à de nombreuses revendications particulières en Colombie-Britannique. C'est dans ce contexte historique que doivent être évaluées les circonstances actuelles des revendications particulières des Premières nations de Colombie-Britannique.

En Colombie-Britannique, il y a plus de 200 bandes indiennes ou Premières nations individuelles vivant sur plus de 1 680 petites réserves indiennes. Celles-ci comprennent le deuxième plus petit territoire propre aux Indiens au Canada, mais nous avons la troisième plus grande population vivant dans des réserves au pays. Les bandes de la Colombie-Britannique comprennent environ 27 nations tribales ayant chacune une langue et une culture distincte. Cela représente plus de la moitié de tous les groupes tribaux au Canada.

La combinaison de l'histoire particulière des réserves de la Colombie-Britannique d'une part et du nombre et de la diversité de nos collectivités de Premières nations d'autre part a donné un nombre disproportionné de revendications particulières en Colombie-Britannique.

Pendant longtemps, le processus d'examen des revendications particulières a eu un grand arriérés sans cesse croissant de revendications en attente d'une décision du ministère de la Justice et du ministre des Affaires indiennes. Ces revendications peuvent être en suspens pendant 10 ans ou plus.

When I first started doing research for the Sto:lo Nation on this in 1985, I was given a booklet called *Outstanding Business — A Native Claims Policy*, which is a policy booklet for the specific claims branch. It says in there that we only had to wait one year for an answer from Canada on whether or not they will accept or reject our claim. They have never lived up to that.

The Chairman: Was that 1985, you said?

Mr. Malloway: It was 1985 when I started working on it, but that booklet was created a bit earlier than that. It says we only had to wait one year, but we waited several years when we made our claims. We have always had to wait several years to have, usually, a rejection.

Since 1970, 45 per cent of all specific claims submitted to Canada have come from First Nations in B.C. Currently, there are nearly 700 claims in the backlog awaiting action by Canada. Nearly 50 per cent of these claims are from First Nations in B.C. At the Department of Justice, over 60 per cent of the claims in its backlog are from First Nations in B.C.

At the national level, the AFN chiefs committee on claims has tried to achieve specific claims policy reform by working with senior officials in the Department of Indian Affairs — first through a joint working group, from 1991 to 1993, and later through a joint task force, from 1997 to 1999. In both cases, the Government of Canada lacked the political will to implement the necessary reforms of the specific claims process.

Despite united opposition from First Nations and all the federal opposition parties of the day, the Specific Claims Resolution Act, Bill C-6, was passed by Parliament in 2003. Especially troubling to B.C. First Nations, the Specific Claims Resolution Act would bar all specific claims based on unilateral undertakings of the Crown, which could effectively block over 80 per cent of B.C. specific claims from access to the new resolution processes envisioned under the Specific Claims Resolution Act.

The current Minister of Indian Affairs has said reducing the specific claims backlog is a priority. However, he has rejected amendment of the SCRA and will not revisit the joint task force report recommendations, as advocated by First Nations from across Canada. Instead, in letters to me and other chiefs this past summer, he stated his intention to tinker with the interim Indian Specific Claims Commission.

Let me be clear. Tinkering with the interim ISCC will do nothing to fix the fundamental flaws in the specific claims process. The minister's proposal is totally unacceptable to First Nations in

Quand j'ai commencé à faire des recherches pour la Nation Sto:lo à ce sujet en 1985, on m'a remis une brochure intitulée *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones* et publiée pour la Direction générale des revendications particulières. On y lit que nous n'aurions qu'une année à attendre pour obtenir une réponse du Canada, que celui-ci accepte ou rejette notre revendication. Cet engagement n'a jamais été respecté.

Le président : Vous dites que c'était en 1985?

M. Malloway : J'ai commencé à y travailler en 1985, mais la brochure a été rédigée un peu plus tôt. Elle dit que nous n'avions qu'à attendre une année, mais nous avions attendu plusieurs années quand nous avons déposé nos revendications. Nous avons toujours eu à attendre plusieurs années pour généralement être déboussés.

Depuis 1970, 45 p. 100 de toutes les revendications particulières devant le Canada ont été déposées par les Premières nations de la Colombie-Britannique. À l'heure actuelle, il y a près de 700 revendications en attente d'une décision par le Canada. Près de 50 p. 100 d'entre elles proviennent des Premières nations de la Colombie-Britannique. Au ministère de la Justice, plus de 60 p. 100 des revendications dans l'arrière viennent des Premières nations de la Colombie-Britannique.

Au niveau national, le Comité des chefs de l'APN relatif aux revendications a tenté d'obtenir une réforme de la politique des revendications en travaillant avec des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes — d'abord dans un groupe d'étude mixte de 1991 à 1993 et ensuite dans un groupe de travail mixte, de 1997 à 1999. Dans les deux cas, le gouvernement du Canada n'avait pas la volonté politique de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour le processus d'examen des revendications spécifiques.

Malgré l'opposition unifiée des Premières nations et de tous les partis d'opposition fédéraux à l'époque, la Loi sur le règlement des revendications particulières, projet de loi C-6, a été adoptée par le Parlement en 2003. Fait particulièrement troublant pour les Premières nations de la Colombie-Britannique, cette loi fait obstacle à toutes les revendications particulières basées sur des engagements unilatéraux de la Couronne, ce qui pourrait en fait empêcher plus de 80 p. 100 des revendications particulières en Colombie-Britannique d'avoir accès aux nouveaux processus de règlement envisagés par la Loi sur le règlement des revendications particulières (LRRP).

Le ministre actuel des Affaires indiennes a dit que la réduction de l'arrière des revendications particulières est une priorité. Toutefois, il a rejeté toute modification de la LRRP et ne réexaminer pas les recommandations du rapport du groupe de travail mixte, tel que préconisé par les Premières nations dans tout le Canada. Au lieu de cela, dans des lettres adressées à moi et aux autres chefs l'été dernier, il a manifesté son intention de bricoler la Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI).

Permettez-moi d'être clair. Le bricolage de la CRPI ne corrigera en rien les failles fondamentales du processus d'examen des revendications particulières. La proposition du

B.C. and across Canada. It is a major diversion from the claims policy reforms that First Nations, and the Conservative, Bloc and New Democratic parties supported unanimously less than three years ago.

Now in government, it appears that the Conservative Party has changed its tune. This is shameful, especially when one considers Minister Prentice's extensive personal knowledge of specific claims reform issues from his tenure as a commissioner on the ISCC. Furthermore, last week, Minister Prentice suggested that it might not be Canada's responsibility to settle pre-Confederation claims. It is this kind of retrograde position that often turns specific claims into flashpoints of confrontation.

Make no mistake about it; unless real reform occurs soon, it is only a matter of time before incidents like Oka, Ipperwash and Caledonia occur in communities across British Columbia. Time is running out. Our patience is wearing thin.

In 2002, the Supreme Court of Canada ruled in the *Wewaykum Indian Band v. Canada* case that the legal conveyance of lands from British Columbia to Canada did not happen until Order-in-Council 1036 in 1938. In the last two years, Canada has used this ruling to argue that it had no fiduciary obligations to administer and protect reserve lands created in British Columbia prior to 1938. So far, Canada has used the Department of Justice's interpretation of this ruling to suspend or terminate negotiations on two commonage claims that it had already accepted for negotiation.

I wanted to point out that the Sto:lo Nation, the Union of B.C. Indian Chiefs and the Okanagan First Nations intervened in the *Ross River Dena Council Band* case a few years back. Our intervention was because we were concerned about the Douglas reserves and pre-Confederation reserves. We went and intervened in that and we won our intervention, although the people from Ross River lost their case. The Province of British Columbia and the federal Crown lawyers said we are not going to argue against that intervention because Governor Douglas was the man; he was the ultimate authority in British Columbia when he made those reserves. We resubmitted our claim based on that, and we still have not heard back. We are alarmed that Canada may try to use its interpretation of the *Wewaykum* ruling to reject virtually all specific claims involving reserve lands in B.C. allotted prior to 1938.

B.C. First Nations are not confident that reducing the B.C. claims backlog through resolution of their specific claims is a priority for Canada. Despite the hard work of the

ministre est totalement unacceptable pour les Premières nations de la Colombie-Britannique et du reste du Canada. C'est une diversion importante par rapport aux réformes de la politique relative aux revendications que les Premières nations et les conservateurs, bloquistes et les néo-démocrates ont appuyé unanimement il y a moins de trois ans.

Maintenant au pouvoir, il semblerait que le parti conservateur ait changé d'avis. C'est honteux, particulièrement quand on tient compte des connaissances approfondies du ministre Prentice concernant les questions de réforme des revendications particulières, connaissances qu'il a acquises à titre de commissaire de la CRPI. De plus, la semaine dernière, il a suggéré que la responsabilité de régler les revendications datant d'avant la Confédération n'incomberait peut-être pas au Canada. C'est ce genre de position rétrograde qui souvent transforme des revendications particulières en confrontations.

Nous vous y trompez pas; à moins d'une réforme véritable à courte échéance, ce n'est qu'une question de temps avant que des incidents comme ceux d'Oka, d'Ipperwash et de Caledonia se produisent dans les collectivités de toute la Colombie-Britannique. Le temps presse. Notre patience est à bout.

En 2002, la Cour suprême a décidé dans l'affaire *Bande indienne Wewaykum c. Canada* que l'acte de transfert des terres de la Colombie-Britannique au Canada n'a eu lieu qu'avec le décret 1036 en 1938. Au cours des deux dernières années, le Canada a utilisé cette décision pour soutenir qu'il n'avait aucune obligation fiduciale à administrer et à protéger les terres de réserve créées en Colombie-Britannique avant 1938. Jusqu'ici, le Canada a utilisé l'interprétation du ministère de la Justice de cette décision pour suspendre ou terminer les négociations relatives à deux revendications concernant un droit de pâturage communal, qui avaient déjà acceptées pour fins de négociation.

Je veux signaler que la Nation Sto:lo, l'Union of B.C. Indian Chiefs et les Premières nations de l'Okanagan sont intervenues dans l'affaire du *Conseil de la bande dénée de Ross River* il y a quelques années. Nous sommes intervenus parce que nous étions préoccupés par les réserves Douglas et les réserves attribuées avant la Confédération. Nous sommes intervenus et nous avons eu gain de cause, bien que ce ne fut pas le cas pour les gens de Ross River. Les avocats de la province de Colombie-Britannique et de la Couronne fédérale ont déclaré qu'ils n'allait pas s'opposer à cette intervention parce que le gouverneur Douglas était en cause; il était l'autorité suprême en Colombie-Britannique quand il a créé ces réserves. Nous avons présenté à nouveau notre revendication particulière en nous basant sur ce fait, mais nous n'avons toujours pas obtenu de réponse. Nous redoutons que le Canada tente d'utiliser son interprétation de la décision *Wewaykum* pour rejeter pratiquement toutes les revendications particulières liées aux terres de réserve de la Colombie-Britannique attribuées avant 1938.

Les Premières nations de la Colombie-Britannique ne sont pas convaincues que la réduction de l'arrière de revendications en Colombie-Britannique par la résolution de leurs revendications

joint task force, the underlying problems with the federal and specific claims policy still exist — lack of fairness, lack of timeliness and an inherent conflict of interest.

Senators, with 60 per cent of the claims in the backlog, 46 per cent of the claims under review and the largest number of new claims entering the system each year, it is imperative that consideration of B.C.'s unique specific claims situation is integral to any strategies developed to reduce the backlog. The smaller backlog can only be achieved through major policy reform and the dedication of significantly more resources to that task.

B.C. First Nations want our backlog of specific claims resolved. Sufficient human and financial resources must be dedicated to researching, reviewing, negotiating and settling specific claims from First Nations in B.C. or the backlog and the federal liability will continue to grow.

We recommend adoption of the 1998 joint task force recommendations to overhaul the specific claims policy. We also believe that the establishment of a truly independent national tribunal to validate and resolve claims will help to achieve fair and timely settlement of specific claims.

I am happy to answer any questions that you might have.

The Chairman: Thank you, Grand Chief. I am from British Columbia and I will lead off if my colleagues will permit me to do so.

You recommend that the joint task force of 1998 be adhered to, which was basically the establishment of an independent mechanism where the government is not the judge, the jury and the prosecution. The joint task force also recommends the alternative dispute resolution mechanism.

Have you spent any time looking at Bill C-6? I know that our First Nations have not looked at this as a very favourable piece of legislation, so it is just sitting there. However, do you think it is amendable, or do you think — like our previous witnesses from Prince Edward Island, if I understood them correctly — that we should basically start all over?

Grand Chief Malloway, I can tell you, I would not be doing this if I did not have the support of Minister Prentice. I do not blame you for your frustrations. I have been in government; I have been a cabinet minister and a member of Parliament and I have gone through the whole process. I know that often your hands are tied at certain times in explaining situations. However, I can assure you that I have worked with the senators of this committee, we have met with Minister Prentice, and we are sincere in trying to support him in government.

particulières est une priorité pour le Canada. Malgré le travail ardu du groupe de travail mixte, les problèmes sous-jacents liés à la politique fédérale concernant les revendications particulières existent toujours — un manque d'équité, un manque de sévérité et un conflit d'intérêts inhérent.

Membres du Sénat, avec 60 p. 100 des revendications dans l'arrière, 46 p. 100 des revendications en cours d'examen et le plus grand nombre de revendications nouvelles dans le système chaque année, il est impératif qu'une prise en compte de la situation spéciale des revendications particulières en Colombie-Britannique doit faire partie de toute stratégie élaborée pour réduire l'arrière. On ne pourra réduire celui-ci que par l'entremise d'une réforme importante de la politique et de l'affection de ressources nettement plus importantes à cette tâche.

Les Premières nations de la Colombie-Britannique veulent que notre arrière de revendications particulières soit éliminé. Des ressources humaines et financières suffisantes doivent être consacrées à la recherche, à l'examen, à la négociation et au règlement des revendications particulières des Premières nations de la Colombie-Britannique, ou l'arrière et la responsabilité fédérale continueront de croître.

Nous avons recommandé l'adoption des recommandations du groupe de travail de 1998 pour réviser la politique des revendications particulières. Nous croyons également que la création d'un tribunal national vraiment indépendant pour examiner et régler les revendications aidera à obtenir un règlement équitable et rapide des revendications particulières.

Je serais heureux de répondre à vos questions.

Le président : Merci, grand chef. Je viens de la Colombie-Britannique et je vais commencer si mes collègues me le permettent.

Vous recommandez l'adoption des recommandations du groupe de travail mixte de 1998, c'est-à-dire essentiellement la création d'un mécanisme indépendant où le gouvernement ne serait pas le juge, le jury et le procureur. Le groupe de travail mixte recommande également un autre mécanisme de règlement des différends.

Avez-vous examiné un tant soit peu le projet de loi C-6? Je sais que nos Premières nations trouvent cette mesure législative peu favorable. Croyez-vous qu'elle puisse être modifiée ou — comme les témoins précédents de l'Île-du-Prince-Édouard, si je les ai bien compris — que nous devrions tout recommencer?

Grand chef Malloway, je peux vous dire que je ne ferai pas cela si je n'avais pas l'appui du ministre Prentice. Je ne vous blâme pas pour vos frustrations. J'ai fait partie d'un gouvernement; j'ai été ministre du Cabinet et membre du Parlement et j'ai fait le tour du processus. Je sais que vous avez souvent les mains liées quand il s'agit d'expliquer une situation. Cependant, je peux vous assurer que j'ai travaillé avec les sénateurs membres de ce comité, que nous avons rencontré le ministre Prentice et que nous essayons sincèrement de l'appuyer au gouvernement.

As you know, government is not a simple process. You have cabinet committees, you have cabinet, you have the PMO and the PCO. You have everyone to deal with. We will try to give the minister the strongest recommendations we possibly can and we need your help. We do not sit here just for the sake of doing it. We hope to effect change by virtue of our recommendations, and we need all the help we can get.

You are in the driver's seat as far as making recommendations and that is why we have asked you to appear before the committee. I hope this is not an exercise in futility because if it is, I will be one disappointed chairman. Does the joint task force think that we should begin again or is Bill C-6 a place to start?

Mr. Malloway: Actually, I thank you for that question because I was here with a number of others from B.C. and from the Assembly of First Nations. We drafted up some amendments to Bill C-6 and we appeared before the committee and made representation to see if they would agree to the amendments. All of the opposition parties at the time agreed with us, including the Conservatives who worked very hard with us. We had a number of amendments that we thought could help Bill C-6. We made the presentation to the committee but when the amendments were voted on, the room was suddenly full of people who never attended any of the previous meetings. The government-of-the-day voted it down. It was very disappointing for us that a number of people showed up at committee and voted down the amendments that were brought to the committee in good faith by the Assembly of First Nations and the First Nations in B.C. We have support from the Conservative Party, from the Bloc and from the NDP. We went forward with those amendments. It was a tough job because many people were saying that they did not want anything to do with Bill C-6. They were holding fast to the recommendations made by the joint task force. I sat on the joint working group and on the joint task force and the Chiefs' Committee on Claims. I have been at this business for 21 years and we are no closer to resolution than we were when I first became involved 20 years ago.

We always felt that the best route to take was with the recommendations of the joint task force, which was always our first choice. However, we came to the House of Commons committee, presented our recommendations for amendments and they were voted down.

The Chairman: You and I are from the same province and I am well aware of the challenges that we face in British Columbia. We can look at the history of B.C. and the commissions established since the first one in 1876. One commission after another was established — in 1898, 1912, 1920 and 1927 — to try to resolve a situation that existed in B.C. that obviously required the attention of the government-of-the-day in dealing with our Aboriginal peoples. There are some resolutions to be found as we go through the comprehensive

Comme vous le savez, gouverner n'est pas un processus simple. Il y a les comités du Cabinet, le Cabinet, le SPN et le BCP. Vous devez traiter avec tous. Nous allons essayer de faire au ministre les plus fortes recommandations possibles et nous avons besoin de votre aide. Nous ne sommes pas ici juste pour le faire. Nous espérons apporter un changement par nos recommandations et nous avons besoin de l'aide de tout le monde.

Vous êtes aux commandes pour ce qui est de faire des recommandations et c'est la raison pour laquelle nous vous avons demandé de comparaître devant le comité. J'espère que ceci n'est pas une démarche futile car sinon je serai un président désappointé. Est-ce que le groupe de travail mixte pense que nous devons repartir à zéro ou que le projet de loi C-6 est un point de départ?

M. Malloway : En fait, je vous remercie pour cette question parce que j'étais ici avec un certain nombre d'autres personnes de la Colombie-Britannique et de l'Assemblée des Premières nations. Nous avons élaboré une ébauche de certaines modifications au projet de loi C-6, et nous avons comparu devant le comité et fait des observations pour voir s'il accepterait les modifications. À l'époque, tous les partis d'opposition se sont ralliés à nous, y compris les Conservateurs qui ont travaillé très fort à nos côtés. Nous avions un certain nombre de modifications qui, à notre avis, pouvaient aider le projet de loi C-6. Nous avons fait la présentation au comité, mais quand les modifications ont été soumises au vote, la salle a soudainement été remplie de personnes qui avaient été absentes à toutes les réunions précédentes. Le gouvernement d'alors a voté contre. Nous avons été très déçus qu'un certain nombre de personnes se présentent devant un comité et vote contre les modifications présentées au comité de bonne foi par l'Assemblée des Premières nations et les Premières nations de la Colombie-Britannique. Nous avons l'appui du parti Conservateur, du Bloc et du NPD. Nous sommes allés de l'avant avec ces modifications. C'était difficile parce que beaucoup disaient qu'ils se dissoiaient du projet de loi C-6. Ils tenaient aux recommandations faites par le groupe de travail mixte. J'ai fait partie du groupe d'étude mixte, du groupe de travail mixte et du Comité des chefs sur les revendications. Je suis dans ce domaine depuis 21 ans et nous ne sommes pas plus près d'un règlement que nous ne l'étions quand j'ai commencé à y participer il y a 20 ans.

Nous avons toujours cru que le meilleur chemin était celui des recommandations du groupe de travail, ce qui a toujours été notre premier choix. Cependant, nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes, nous y avons présenté nos recommandations pour des modifications et elles ont été défaites.

Le président : Vous et moi sommes originaires de la même province et je connais bien les défis auxquels nous devons faire face en Colombie-Britannique. Nous pouvons examiner l'histoire de la Colombie-Britannique et les commissions créées depuis la première en 1876. On a créé des commissions l'une après l'autre — en 1898, 1912, 1920 et 1927 — pour tenter de résoudre un problème en Colombie-Britannique qui manifestement nécessitait l'intervention du gouvernement de l'époque pour traiter avec nos peuples autochtones. On trouve certains règlements quand on

land claims process. However, the Department of Indian Affairs and Northern Development has, by nature of its design, a paternalistic power base over our First Nations people.

Has any thought been given by our First Nations, and you are one of the leaders, Grand Chief Malloway, to truly working toward the devolution of this organization as it stands?

This organization cannot even provide safe drinking water to the constituencies that it is supposed to serve. Yet, for some odd reason, our First Nations continue to allow this to exist without truly challenging its existence. The department tries to do so many things, such as housing, education, et cetera.

Can you tell me what the thinking is? Are you at liberty to say what our First Nations leaders are thinking with regard to the institution as it stands?

Mr. Malloway: I have been on band council for 30 years, since 1976. We have always advocated for the devolution of Indian and Northern Affairs Canada. We have always advocated for looking after our own affairs and interests. Since I first came to the band council we have been trying to find a way to look after our own affairs and establish self-governance.

To access money in our accounts, we have to draft band council resolutions and beg the department for our own money. They have to look at it to determine eligibility for the money and whether we are responsible enough to have the money. The paternalistic nature of the relationship has been there for as long as I can remember.

The way in which we have been treated has always stuck in my craw. When the Indian Act was first created, the definition of "person" was "anyone other than an Indian." That was the definition of "person" in the Indian Act. It has since been changed but the sense is the same today in that we feel that we are not considered people and that definition still haunts us. At the outset, the definition of a "person" in the Indian Act was "anyone other than an Indian."

The Chairman: I realize that it deviates from the specific claims process, but one of the challenges is DIAND, and that is why I raised the point.

Senator Lovelace Nicholas: Welcome, Chief Malloway. My question is on the backlog of specific claims. What are the conditions in the First Nations communities because of these unresolved claims?

Mr. Malloway: My presentation speaks to the smallness of the reserves in B.C. We were always told when the reserves were being laid out that they were small because we are fishermen. In that way, they would always protect our right to the fishery. We were told that we did not need a big land base because we are farmers. Then, they took away our fishing rights and would not allow us to make a living. We have been fighting tooth

parcourt l'ensemble du processus d'examen des revendications territoriales. Cependant, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a, de par la nature de sa conception, une base politique paternaliste face à nos membres des Premières nations.

Est-ce que nos Premières nations, et vous êtes l'un des leaders, grand chef Malloway, ont vraiment pensé au transfert des responsabilités de cette organisation telle qu'elle est aujourd'hui?

Cette organisation ne peut même pas procurer de l'eau potable aux circonscriptions qu'elle est censée servir. Pourtant, pour une raison inconnue, nos Premières nations continuent d'accepter cela sans protestation véritable. Le ministère tente de faire beaucoup de choses comme le logement, l'éducation, et cetera.

Pouvez-vous me dire quelle est la pensée directrice? Pouvez-vous nous dire ce que le leader de nos Premières nations pense concernant l'institution telle qu'elle existe?

M. Malloway : J'ai fait partie du conseil de bande durant 30 ans, depuis 1976. Nous avons toujours préconisé le transfert des responsabilités du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous avons toujours demandé à nous occuper nous-mêmes de nos affaires et intérêts. Depuis que je suis entré au conseil de bande, nous avons tenté de trouver un moyen de veiller à nos propres affaires et d'obtenir l'autonomie gouvernementale.

Pour faire un retrait dans nos comptes, nous devons rédiger une résolution et quémander notre propre argent auprès du ministère. Ils doivent examiner l'éligibilité à l'argent et si nous sommes suffisamment responsables pour en disposer. La nature paternaliste de la relation a toujours existé à ma connaissance.

La façon dont nous avons été traités m'est toujours restée à travers de la gorge. Quand la Loi sur les Indiens est entrée en vigueur, par définition une « personne » était une « personne autre qu'un Indien ». C'était la définition d'une « personne » dans la Loi sur les Indiens. Elle a été modifiée depuis, mais nous restons avec l'impression que nous ne sommes pas considérés comme des personnes et cette définition nous hante toujours au départ. La définition d'une « personne » dans la Loi sur les Indiens était « personne autre qu'un Indien ».

Le président : Je me rends compte que l'on s'écarte du processus de règlement des revendications particulières, mais l'un des défis est le MAINC, et c'est la raison pour laquelle j'ai soulevé la question.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Bienvenue, chef Malloway. Ma question porte sur l'arriéré des revendications particulières. Quelles sont les conditions dans les collectivités des Premières nations à cause de ces revendications non encore résolues?

M. Malloway : Ma présentation reflète la petite taille des réserves en Colombie-Britannique. On nous a toujours dit quand les réserves ont été créées qu'elles étaient petites parce que nous étions des pêcheurs. De cette façon, elles protégeraient toujours notre droit de pêcher. On nous a dit que nous n'avions pas reçu une grande assise territoriale parce que nous étions des exploitants agricoles. Puis, ils nous ont enlevé notre droit de

and nail to claw back the rights that we used to have in fisheries. We are trying to make a living with fisheries but we are having a tough time.

The land base is tiny. My reserve is under 700 acres, and we have 400 members. My uncle's reserve just down the road is 50 acres; the reserve next to that is about 150 acres; and another one is 40 acres. The reserves are very small. We are urban, in Chilliwack, where there are nine Indian bands all in the town. Therefore, the land is too valuable for Indians to have. We have a hard time trying to earn a living off such small reserves because we also have to house our people.

Senator Lovelace Nicholas: English is my second language, so I am unsure how to ask my next question. If these land claims were to be resolved, would it provide a better life for your communities in British Columbia?

Mr. Malloway: Yes. If the claims in our area were resolved and we had the resources and land, it would help make our life more liveable and make us more self-sustaining.

Even up until recently, when we had an opportunity to negotiate a settlement on one of our Douglas reserve claims in Chilliwack, one of the pieces of land they offered us was a swamp. One would think that would happen a hundred years ago. On the contrary, that was only about four years ago.

The Chairman: They are consistent.

Mr. Malloway: They are consistent, and they offered us a swamp. They offered us a swamp that they wanted to turn into a bird sanctuary. It would have remained a bird sanctuary, but we would have owned it.

When we talk about the honour of the Crown, they are pretty consistent. We are still under the same situation we were under a hundred years ago. We are still trying to negotiate.

One of the other pieces of land they offered us was a rocket range that DND did not need anymore, but it would have cost millions of dollars to clean it up because unexploded bombs and munitions remain in those areas. You have probably heard of people in Alberta who have paid millions of dollars to clean up DND land that was returned to them. That is the same thing we are being offered. There is a lot of Crown land in our area, but it is not being offered to us. We are being offered land that nobody else wants.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you for your honest answer.

pêcher et ne nous ont pas permis de gagner notre vie. Nous nous sommes battus par tous les moyens pour reprendre les droits que nous avions concernant la pêche. Nous tentons de gagner notre vie avec la pêche, mais nous avons de la difficulté à y arriver.

L'assise territoriale est minuscule. Ma réserve a moins de 700 acres, et nous avons 400 membres. La réserve de mon oncle au bout du chemin a 50 acres; la réserve voisine a environ 150 acres, et une autre, 40 acres. Les réserves sont très petites. Nous sommes une population urbaine, à Chilliwack, où il y a neuf bandes indiennes, toutes dans la ville. Par conséquent, la terre est trop précieuse pour les Indiens. Nous avons beaucoup de difficulté à gagner notre vie sur des réserves si petites parce que nous devons également loger nos gens.

Le sénateur Lovelace Nicholas : L'anglais est ma langue seconde, et je ne sais pas exactement comment poser ma prochaine question. Si ces revendications territoriales étaient réglées, la qualité de vie de vos collectivités en Colombie-Britannique serait-elle améliorée?

M. Malloway : Oui. Si les revendications dans notre région étaient réglées et si nous disposions des ressources et des terres, cela contribuerait à nous faciliter la vie et à nous rendre plus autonomes.

Même jusqu'à tout récemment, quand nous avons eu la possibilité de négocier un règlement concernant l'une de nos revendications sur la réserve Douglas à Chilliwack, l'un des lopins de terre qu'ils nous ont offerts était un marécage. On penserait que cela se serait produit il y a cent ans. Au contraire, ça s'est produit il y a environ quatre ans.

Le président : Ils sont constants.

M. Malloway : Ils sont constants et ils nous ont offert un marécage. Ils nous ont offert un marécage qu'ils voulaient transformer en sanctuaire d'oiseaux. Il serait resté un sanctuaire d'oiseaux, mais nous en aurions été les propriétaires.

Quand nous parlons de l'honneur de la Couronne, ils sont assez constants. Nous sommes toujours dans la même situation où nous nous trouvions il y a cent ans. Nous essayons toujours de négocier.

L'un des autres lopins de terre qu'ils nous ont offerts était une aire de lancement de fusées dont le MDN n'avait plus besoin, mais il y aurait fallu dépenser des millions de dollars pour la restaurer parce qu'on y trouve des bombes et des munitions non explosées. Vous avez probablement entendu parler de gens en Alberta qui ont déboursé des millions de dollars pour restaurer un terrain du MDN qui leur a été transféré. On nous offre la même chose. Il y a beaucoup de terres publiques dans notre région, mais aucune d'elles ne nous est offerte. On nous offre des terres dont personne d'autre ne veut.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci pour votre réponse franche.

Senator Sibbston: Grand Chief Malloway, I take it the specific claims from B.C. all relate to the small size of land you have and the need for more. You talk about the situation of the Aboriginal people in British Columbia, 200 bands on 1,680 reserves. Am I correct?

Mr. Malloway: Yes. Most of the claims deal with land, but there are some specific claims that deal with monies that went missing that were supposedly held in trust. There are a few claims such as that, but most of them are land claims for property that we lost over the ages.

Senator Sibbston: With respect to your specific claims, how do they relate to the process of treaty making in B.C.?

Mr. Malloway: One thing we have been told is that we need to clean up our specific claims before we sign a treaty.

We have been involved in the treaty process for approximately 13 years. In our area, we are still involved in the treaty process. We are not close to an end yet, but we are trying to clean up our specific claims. That is one of the reasons the government offered to negotiate a settlement on the Douglas reserve, as a result of the treaty process. However, what they offered us was not acceptable.

Senator Sibbston: On page 5 of your presentation, you mention flashpoints. You state:

It is this kind of retrograde position that often turns specific claims into flashpoints of confrontation. Make no mistake about it; unless real reform occurs soon, it is only a matter of time before incidents like Oka, Ipperwash and Caledonia occur in communities across British Columbia. Time is running out. Our patience is wearing thin.

When you make that statement, how serious are you? Just how serious is the situation?

Mr. Malloway: There are First Nations in B.C. that are still trying to protect their lands up in the Kamloops area near Sun Peaks First Nations. Friends and relatives of mine have actually gone to jail trying to protect that land. It was set aside for them by Governor Douglas in 1862 as a reserve. Then in 1865, Joseph Trutch went up there and cut the reserves off saying Governor Douglas had no authority to lay them out. They have been fighting ever since that time.

Every commission that Senator St. Germain mentioned earlier was attended by those people from the Kamloops area, who went to them and stated they wanted their reserve back. Those First Nations went to every joint commission that came along and said, "They took our land away, they took our reserve away, it was given to us by Governor Douglas and we want it back."

Le sénateur Sibbston : Grand chef Malloway, si j'ai bien compris, les revendications particulières en Colombie-Britannique sont toutes liées à la petite taille de vos terres et aux besoins de terres plus grandes. Vous parlez de la situation des Autochtones en Colombie-Britannique, 200 bandes sur 1 680 réserves. Est-ce bien cela?

M. Malloway : Oui. La plupart des revendications ont trait aux terres, mais certaines ont trait à des fonds qui devaient être conservés en fiducie et qui ont disparu. Il y a quelques revendications de ce genre, mais la plupart sont des revendications territoriales concernant des propriétés que nous avons perdues au fil du temps.

Le sénateur Sibbston : Concernant vos revendications particulières, comment sont-elles liées à la procédure de conclusion des traités en Colombie-Britannique?

M. Malloway : On nous a dit d'épurer nos revendications particulières avant de signer un traité.

Nous avons participé à la procédure de conclusion des traités durant environ 13 ans. Dans notre région, nous y sommes toujours occupés. Nous ne sommes pas près d'une conclusion, mais nous tentons d'épurer nos revendications particulières. C'est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement a offert de négocier un règlement concernant la réserve Douglas, comme conséquence de la procédure de conclusion des traités. Cependant, ce qu'on nous a offert est inacceptable.

Le sénateur Sibbston : À la page 5 de votre présentation, vous mentionnez des éléments controversés. Vous dites :

C'est ce genre de position rétrograde qui souvent transforme des revendications particulières en confrontations. Ne vous y trompez pas; à moins d'une réforme véritable à courte échéance, ce n'est qu'une question de temps avant que des incidents comme ceux d'Oka, d'Ipperwash et de Caledonia se produisent dans les collectivités de toute la Colombie-Britannique. Le temps presse. Notre patience est à bout.

Quand vous faites cette déclaration, à quel point êtes-vous sérieux? Quelle est la gravité de la situation?

M. Malloway : Il y a en Colombie-Britannique des Premières nations qui persistent à tenter de protéger leurs terres dans la région de Kamloops, près des Premières nations de Sun Peaks. Certains de mes amis et parents sont allés en prison pour avoir tenté de protéger cette terre. Elle a été mise à part comme réserve pour eux par le gouverneur Douglas en 1862. Puis en 1865, Joseph Trutch est allé là et a retranché les réserves en déclarant que le gouverneur Douglas n'avait pas le pouvoir d'aménager des biens-fonds. La dispute d'aujourd'hui date depuis ce moment.

Ces gens de la région de Kamloops ont été présents aux réunions de chaque commission mentionnée précédemment par le sénateur St. Germain, et y ont déclaré qu'ils désiraient récupérer leur réserve. Ces Premières nations se sont présentées devant chaque commission mixte et ont déclaré : « Ils nous ont pris nos terres et notre réserve qui nous a été données par le gouverneur Douglas et nous voulons les récupérer ».

The same happened in the area where I come from. We went to every one of those commissions and told them we had reserves guaranteed to us by Governor Douglas, they were taken from us illegally and we want them back. We never stopped going to the government. We have always asked to have out land back. The people in that area have set up roadblocks and camps and tried to occupy the territory. Some of them have actually gone to jail as a result.

Similar things have happened in my area. People have occupied government buildings and stated they are not leaving. In one instance, our elders actually went in and occupied DND property because that land used to belong to us, and we were promised it would be given back to us when the hospital was shut down. We are only now becoming involved in the process of trying to get it back. The only way we could get the government's attention was to have our elders go in and occupy the buildings. It seems like sometimes that is a last resort, but it is something that we are looking at more and more. There are more and more young people out there that do not have any confidence in the current process and are determined to do whatever it takes to get their land back.

The Chairman: There is no question there are challenges. It is interesting that those land bases were established because the culture and life was based on the fishery.

Just last week it was predicted that by 2048, the world's fisheries could be virtually decimated and non-existent. It is not our Aboriginal peoples who are taking these fish and killing them indiscriminately. They are drift nets, druggers and seiners that are not, in most cases, operated by our Aboriginal peoples. The foreign fisheries have drift nets that have been cast illegally. These are the real problems.

The problem in British Columbia is that the First Nations have experienced a huge population growth, yet they are restricted to these small parcels of land. I am familiar with this problem because I have lived in the Fraser Valley for the last 40 years. I represented a vast number of these various First Nations when I was the member of Parliament for Mission-Port Moody. I am fully aware of the frustration you are facing.

I do not think the younger generation, as you have pointed out, will be as generous and as reasonable in their dealings. They will be forced into dealing with things that are basically legally theirs, and that is the unfortunate part of this whole process.

I want to thank you, Grand Chief Malloway and Ms. Woods, for appearing before us today. If you had one wish about any recommendations towards this whole process, Grand Chief, what would it be?

Mr. Malloway: For the past few years, my number one wish has been for the government to take seriously the joint task force recommendations and to work with First Nations.

La même chose s'est produite dans la région d'où je viens. Nous nous sommes présentés devant toutes ces commissions et leur avons dit que nous possédions des réserves qui nous avaient été garanties par le gouverneur Douglas, qu'elles nous avaient été enlevées illégalement et que nous voulions les récupérer. Nous n'avons pas cessé de nous adresser au gouvernement. Nous avons toujours demandé que nos terres nous soient rendues. Les gens de cette région ont établi des barrages et des campements, et tenté d'occuper le territoire. Certains d'entre eux sont allés en prison comme résultat.

Des faits semblables sont survenus dans ma région. Des gens ont occupé des immeubles gouvernementaux et déclaré qu'ils ne quitteraient pas les lieux. Dans un cas, nos aînés sont allés occuper une propriété du MDN parce que cette terre nous avait appartenue et qu'on avait promis de nous la rendre quand on a fermé l'hôpital. Nous ne faisons que commencer à nous impliquer dans le processus pour tenter de la récupérer. La seule façon de retenir l'attention du gouvernement était de faire occuper les immeubles par nos aînés. Ça semble parfois être un dernier recours, mais c'est quelque chose que nous envisageons de plus en plus. Il y a de plus en plus de jeunes qui n'ont aucune confiance dans le processus actuel et sont déterminés à faire ce qu'il faut pour récupérer leur terre.

Le président : Sans aucun doute, il y a des défis. Il est intéressant que l'on a créé ces assises territoriales parce que la culture et la vie étaient basées sur la pêche.

On prédisait la semaine dernière que, d'ici 2048, le poisson pourrait être décimé et disparaître à l'échelle mondiale. Ce ne sont pas nos Autochtones qui capturent ces poissons et les tuent sans discernement. Ce sont des filets dérivants, des palangrières et des senneurs qui, le plus souvent, ne sont pas utilisés par nos populations autochtones. Les pêcheurs étrangers utilisent des filets dérivants déployés illégalement. Ce sont là les vrais problèmes.

En Colombie-Britannique, le problème est qu'il y a eu une forte croissance démographique des Premières nations, et que celles-ci sont astreintes à ces petites parcelles de terre. Je connais bien ce problème parce que j'ai vécu dans la vallée du Fraser durant les 40 dernières années. J'ai représenté un grand nombre de ces Premières nations quand j'étais membre du Parlement pour la circonscription de Mission-Port Moody. Je connais bien les frustrations auxquelles vous faites face.

Je ne crois pas que la génération montante, comme vous l'avez signalé, sera aussi généreuse et raisonnable dans ses revendications. Elle sera forcée de revendiquer des choses qui, essentiellement, lui appartiennent légalement, et c'est l'effet déplorable de tout ce processus.

Je désire vous remercier, grand chef Malloway et madame Woods, de votre présence devant nous aujourd'hui. Si vous aviez un souhait concernant l'une ou l'autre des recommandations pour ce processus, grand chef, quel serait-il?

M. Malloway : Depuis plusieurs années, notre principal souhait a été que le gouvernement prenne au sérieux les recommandations du groupe de travail mixte et travaille de concert avec les Premières nations.

We are concerned about court cases such as *Wewaykum* and the Specific Claims Resolution Act that are moving away from those recommendations. We are concerned that if things go the way they seem to be, 80 per cent of the claims in British Columbia will be nullified because of a policy movement in Ottawa.

The history of specific claims will not go away because of the treaty process. Roughly 60 per cent of the First Nations in British Columbia are involved in the treaty process. There are many First Nations that are not involved in a treaty process, such as the Union of British Columbia Indian Chiefs. They represent number of the bands. They are not in the treaty process because they are afraid of what it could mean. They are afraid it could mean that their Aboriginal rights and title will be compromised. They are afraid that the claims they have in front of the government could be nullified by the treaty process.

There are many different concerns on the part of First Nations. I wish there were more people from British Columbia who were able to travel to these hearings and provide input, but our funds are pretty scarce these days. We are piggybacking on other meetings to be able to be here.

The Chairman: We appreciate that both of you have appeared here today. On behalf of the committee, we will take seriously your recommendations.

I have before me the key recommendations from the joint task force. The support staff we have as a committee certainly have not ignored this aspect of your recommendations. Thank you.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, November 8, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:16 p.m. to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy.

Senator Gerry St. Germain (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: I call the meeting to order.

In the spirit of Chief Clarence Louie, from Osoyoos, British Columbia we start on time. Good evening. It is my pleasure to welcome you to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Gerry St. Germain from British Columbia and I am privileged to be chair of this committee.

Today, our committee continues its special study on specific claims. The committee intends to examine the federal specific claims process with a view to making recommendations to contribute to the timely and satisfactory resolution of First Nations' grievances in that matter.

Nous sommes préoccupés par des affaires judiciaires comme l'affaire *Wewaykum* et la Loi sur le règlement des revendications particulières, lesquelles s'éloignent de ces recommandations. Nous sommes préoccupés par le fait que si l'orientation reste la même, 80 p. 100 des revendications en Colombie-Britannique seront annulées à cause d'un changement de politique à Ottawa.

L'histoire des revendications particulières ne disparaîtra pas à cause de la procédure de conclusion des traités. Environ 60 p. 100 des Premières nations de Colombie-Britannique sont concernées par cette procédure. Plusieurs des Premières nations ne participent à aucune procédure de conclusion de traité, comme l'Union of British Columbia Indian Chiefs. Ces chefs représentent un certain nombre de bandes. Ils ne participent pas à la procédure de conclusion des traités parce qu'ils en craignent les conséquences, à savoir que les droits et les titres des Autochtones seront compromis. Ils craignent que les revendications auprès du gouvernement pourraient être annulées par la procédure de conclusion des traités.

Les Premières nations ont de nombreuses préoccupations différentes. J'aurais souhaité qu'un plus grand nombre de personnes de Colombie-Britannique ait pu se rendre à ces audiences et y contribuer, mais nos fonds sont plutôt limités par les temps qui courent. Nous profitons d'autres réunions pour pouvoir venir ici.

Le président : Nous apprécions le fait que vous avez tous deux pu être présents ici aujourd'hui. Au nom du comité, nous prendrons vos recommandations au sérieux.

J'ai devant moi les principales recommandations du groupe de travail mixte. Le personnel de soutien du comité n'a sûrement pas négligé cet aspect de vos recommandations. Merci.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 8 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 16, pour analyser et faire rapport sur la nature et l'état de la politique du gouvernement canadien à l'égard des revendications particulières.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je déclare la séance ouverte.

Conformément à l'esprit du chef Clarence Louie, d'Osoyoos, Colombie-Britannique, nous commençons à temps. Bonsoir. Je vous souhaite la bienvenue au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je m'appelle Gerry St. Germain; je viens de la Colombie-Britannique, et j'ai le privilège d'être le président du comité.

Aujourd'hui, notre comité poursuit ses travaux spéciaux concernant les revendications particulières. Il entend examiner le processus fédéral de règlement des revendications particulières en vue de formuler des recommandations pouvant contribuer à un règlement opportun et satisfaisant des doléances des Premières nations à cet égard.

We are privileged to have Chief Malloway from the Sto:lo Nation, B.C. He was here giving evidence last evening and we are glad that he is able to come this evening.

I will make a special mention because I have the privilege of being a senator and working in the Senate. It is not often that we get the opportunity to pay credit to those who assist us in our daily duties.

We have with us tonight, Aline Fontaine, a page in the Senate, and I believe she knows our key witness here tonight. I want to thank you for coming, Alain, and thank you for all your help. You do serve this committee from time to time and I thought it only proper to give you mention.

We are pleased to have with us here this evening the National Chief of the Assembly of First Nations, AFN, Phil Fontaine. He is accompanied this evening by the AFN legal counsel, Ms. Candice Metallic.

Phil Fontaine, National Chief, Assembly of First Nations: Thank you for the opportunity to present here this evening. Ms. Candice Metallic is a lawyer from Restigouche, New Brunswick and one of our important officials with the Assembly of First Nations.

Before I refer to my written text, I want to make three points: First, to thank Senator St. Germain for referring to my niece, Aline. We are proud of her.

Second, it is not in my written presentation, but I wanted to point out to the committee that for a short while I served as chief commissioner for the Indian Specific Claims Commission.

Third, there has been much concern expressed about the significant increase in the number of claims that have come before Canada. There are those who would argue that this has become an industry and that these claims are frivolous and lack merit. The fact of the matter is that from approximately 1927 to 1952 First Nations were not allowed to retain the services of legal counsel to pursue land claims. There was really no ability for First Nations to bring forward claims.

It should not be a surprise that there were few land claims that were brought forward in that period. Since that restriction was lifted through the amendment to the Indian Act, and with policy shifts of successive governments, First Nations have brought forward an increasing number of claims before the country. It is not because this has become an industry. We are talking about legitimate claims that need to be resolved in a fair and just way.

That is the reason we accepted this invitation to be before you this evening, because we want to add to the discussion. It is an important conversation that we are having here this evening, and we hope to add value.

Nous avons le privilège d'accueillir le chef Malloway de la Nation Sto:lo, Colombie-Britannique. Il était ici hier pour donner un témoignage et nous sommes heureux de le recevoir ce soir à la table.

Je vais faire une mention spéciale, car j'ai le privilège d'être un sénateur et de travailler au Sénat. Je n'ai pas souvent l'occasion de faire l'éloge des personnes qui nous aident dans notre travail quotidien.

Aline Fontaine, une page du Sénat, est avec nous ce soir et je pense qu'elle connaît notre principal témoin. J'aimerais vous remercier d'être ici ce soir, Aline, et vous remercier aussi pour votre aide. Vous travaillez pour ce comité de temps en temps et je pensais qu'il était approprié de vous remercier publiquement.

Nous sommes heureux d'accueillir ce soir le chef national de l'Assemblée des Premières nations, l'APN, Phil Fontaine. Il est accompagné ce soir par une avocate de l'APN, Mme Candice Metallic.

Phil Fontaine, chef national, Assemblée des Premières nations : Merci de me donner l'occasion de discuter avec vous ce soir. Mme Candice Metallic est une avocate de Restigouche, Nouveau-Brunswick, et fait partie des membres importants de l'Assemblée des Premières nations.

Avant de passer à mon document, j'aimerais aborder trois choses : tout d'abord, j'aimerais remercier le sénateur St. Germain d'avoir fait l'éloge de ma nièce, Aline. Nous sommes fiers d'elle.

Deuxièmement, ce n'est pas dans ma présentation écrite, mais je voulais préciser au comité que j'ai déjà été pendant un court moment commissaire en chef de la Commission des revendications particulières des Indiens.

Troisièmement, il y a beaucoup de préoccupations au sujet du nombre de plus en plus important de revendications qui sont faites au Canada. Certaines personnes disent que c'est devenu une industrie et que les revendications ne sont pas sérieuses. En fait, entre 1927 et 1952, les Premières nations n'avaient pas le droit de mandater des avocats pour présenter des revendications territoriales devant les tribunaux. Les Premières nations ne pouvaient donc pas faire des revendications.

L'on ne devrait donc pas être surpris du fait que quelques revendications territoriales qui sont présentées aujourd'hui remontent à cette période. Puisque la restriction a été levée par la modification de la Loi sur les Indiens et la modification des politiques des gouvernements qui se sont succédé, les Premières nations ont présenté des revendications. Ce n'est pas parce que c'est devenu une industrie. Nous parlons de revendications légitimes qui doivent être résolues d'une manière juste et équitable.

C'est pour cette raison que nous avons accepté l'invitation de venir témoigner devant vous ce soir, car nous voulons contribuer à la discussion. La discussion de ce soir est importante et nous espérons y contribuer.

I want to begin by providing necessary context for my remarks. Since 1970, there have been approximately 1,325 claims filed; this number is rising significantly each year and is expected to continue in the foreseeable future.

There are 1,325 claims in the system, yet less than eight claims are settled each year. At this rate, it will take about 130 years to resolve the current backlog. In other words, we will be finished dealing with the existing backlog by the year 2136. Realistically our great-great-grandchildren will be finishing this important work. This is an agonizingly slow pace for our people, and a serious liability for Canada.

Modest estimates place the federal government's liability to First Nations for unsettled specific claims at over \$1.5 billion. Resolving the current backlog of claims in three years would, therefore, require a financial commitment of approximately \$500 million per year; or \$300 million per year over five years or \$15 million per year over 10 years.

The current system is a serious impediment to progress. What are the principal shortcomings that must be addressed if we are to make real progress in resolving outstanding claims? One of the most significant deficiencies in the current system is the utter inadequacy of resources allocated to this work.

There are shortfalls in three key areas: Insufficient bureaucratic resources that prevent Indian and Northern Affairs Canada from expeditiously assessing claims, which created the backlog; compensating First Nations for damages suffered as a result of breaches of lawful obligations by Canada; and the lack of adequate resources made available to First Nations to prepare claims and participate in the claims resolution process.

The cost and affordability of resolving specific claims is often cited by Canada as one of the reasons for the lack of progress. This argument does not hold up to scrutiny. The first point is that First Nations did not create this problem. The mountain of unresolved specific claims in Canada is not because of any action or inaction on the part of our people. Specific claims arise from inaction on the part of the Crown not fulfilling lawful obligations to First Nations.

Canada vigorously pursues citizens who owe debts to the Crown. In the same manner, First Nations will vigorously pursue debts owed to us by Canada for non-fulfillment of lawful obligations.

That brings us to a second key point. Specific claims are lawful obligations or debts that are owed to First Nations by the federal government; they are not discretionary spending. Yet federal

J'aimerais commencer par mes remarques habituelles pour situer le contexte. Depuis 1970, environ 1 325 revendications ont été déposées; ce nombre augmente d'une manière importante chaque année et la tendance devrait se poursuivre pour les années à venir.

Il y a 1 325 revendications à traiter dans le système, mais moins de huit en viennent à un règlement à chaque année. À ce taux, il faudra encore 130 ans pour résoudre l'arriéré. Autrement dit, nous aurons terminé de traiter l'arriéré de revendications fédérales en 2136. On peut dire d'une manière réaliste que nos arrière-petits-enfants finiront cet important travail. C'est incroyable, c'est long pour nous, et c'est une responsabilité énorme pour le Canada.

Les estimés conservateurs du gouvernement fédéral prévoient que la responsabilité du gouvernement à l'égard des Premières nations pour les revendications particulières qui ne sont pas encore réglées se chiffrent à plus de 1,5 milliards de dollars. Pour résoudre l'arriéré de revendications en trois ans, il faudrait que le gouvernement fédéral s'engage financièrement à verser environ 500 millions de dollars par année; en 5 ans, il devrait s'engager à verser 300 millions de dollars par année; et en 10 ans, 15 millions de dollars par année.

Le système actuel nous empêche gravement de progresser. Quelles lacunes doivent être comblées si nous voulons réaliser de réels progrès dans le traitement des revendications non résolues? L'une des lacunes les plus importantes du système actuel est le manque de ressources qui sont dédiées à ce travail.

Il y a des lacunes dans trois domaines : les ressources administratives insuffisantes, ce qui empêche le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada de traiter d'une manière rapide les revendications et ce qui crée un arriéré; les compensations des Premières nations pour des dommages qui résultent d'un manquement aux obligations aux termes de la loi par le Canada; et le manque de ressources adéquates pour les Premières nations afin qu'elles puissent préparer les revendications et participer au processus de résolution des revendications.

Le Canada mentionne souvent le coût de la résolution des revendications particulières comme l'une des raisons du délai. Cet argument n'est pas très valable. Premièrement, les Premières nations ne sont pas responsables de ce problème. Le nombre incroyable de revendications particulières non résolues au Canada ne s'explique pas par l'action ou l'inaction des Premières nations. Il y a un délai en raison de l'inaction de la Couronne, qui ne remplit pas ses obligations juridiques à l'égard des Premières nations.

Le Canada s'acharne contre les citoyens qui doivent de l'argent à la Couronne. C'est la même chose pour les Premières nations, qui déposent des poursuites vigoureuses à l'endroit du Canada pour le non-respect de ses obligations juridiques.

Cela m'amène à mon second point important. Les revendications particulières sont des obligations juridiques ou des dettes que le gouvernement fédéral doit aux Premières

officials treat specific claims as a program, which in turn is used to rationalize or justify discretionary spending by Indian and Northern Affairs Canada.

For example, in discussions with federal officials, the Assembly of First Nations has been asked to see how we view the trade-off between federal spending to resolve specific claims relative to the spending required to address First Nations' housing shortages or health problems.

Here is our response: There is no discretion available to the Government of Canada when it comes to resolving claims. Where Canada has not fulfilled its lawful obligations and breached its fiduciary duty to First Nations, it must provide restitution. These expenditures are mandatory in order to restore First Nations to the position they would have been in had the breach not occurred.

Compensation for past wrongs is a fundamental principle of the Canadian legal system. First Nations are no less entitled to compensation for wrongs committed against us by the government than any other individuals or groups in society.

This brings us to our third key point: Affordability is not really an issue. In our view, this is merely a smoke screen. It is clear that there are resources available to expeditiously resolve, in a fair and just manner, specific claims by First Nations.

For example, between 1996 and 2004 Canada recorded significant financial surpluses, which were used to pay down the national debt at a rate of over \$8 billion per year. This year, it is \$13.2 billion, and next year, if circumstances hold as they are now, it could be approximately another \$13 billion.

If the federal government had applied even a fraction of the \$8 billion that I have just referred to toward the resolution of specific claims, we would have seen significant progress.

The real issue is not affordability; it is political commitment and allocation of resources. If we look at the limited federal resources allocated to resolving specific claims, compared to the resources allocated to other spending envelopes, we see clear evidence of the federal government's lack of political will to truly resolve specific claims. I am being inclusive when I refer to the federal government's lack of political will, because we are dealing with a matter that has been with us for years and years. I am referring to successive governments.

The question is not whether we can afford it, but how much we owe and how we can allocate resources to pay First Nations for these outstanding debts as expeditiously as possible. In spite of the legal duty to resolve claims and the financial ability to do so, the Government of Canada continues to defer claims resolution to some future date. The government

nations; il ne s'agit pas de dépenses discrétionnaires. Cependant, les agents gouvernementaux traitent les revendications particulières comme s'il s'agissait d'un programme, et ils se servent de cela pour rationaliser ou justifier les dépenses discrétionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Par exemple, lors de discussions avec les agents fédéraux, on a demandé à l'Assemblée des Premières nations quel compromis nous serions prêts à faire pour résoudre les revendications particulières en échange des dépenses fédérales destinées au règlement du manque de logement ou des problèmes de santé chez les Premières nations.

Voilà notre réponse : le gouvernement du Canada ne possède pas un pouvoir discrétionnaire pour le traitement de ces revendications. Là où le Canada n'a pas rempli ses obligations juridiques et a enfreint son devoir fiduciaire à l'égard des Premières nations, il doit offrir un dédommagement. Ces dépenses sont obligatoires pour restituer ce qui revient aux Premières nations et réparer les manquements aux obligations.

Le dédommagement des erreurs du passé est un principe fondamental du système juridique canadien. Les Premières nations ont droit à être compensées pour les préjudices que le gouvernement lui a fait subir, au même titre que n'importe quelle personne ou n'importe quel groupe de la société.

Cela m'amène à mon troisième point : la question du coût n'est pas vraiment une question. Selon nous, c'est un écran de fumée. Il est clair qu'il y a des ressources pour régler rapidement, d'une manière juste et équitable, les revendications particulières des Premières nations.

Par exemple, entre 1996 et 2004, le Canada a enregistré des surplus financiers importants, lesquels ont été utilisés pour réduire la dette nationale à raison de 8 milliards de dollars par année. Cette année, ce surplus se chiffre à 13,2 milliards de dollars, et l'année prochaine, si la conjoncture demeure la même, il pourrait être sensiblement le même, soit environ 13 milliards de dollars.

Si le gouvernement fédéral avait appliquée une petite fraction de ces 8 milliards de dollars de surplus à la résolution des revendications particulières, il y aurait eu des progrès importants.

Les moyens financiers ne constituent pas vraiment le problème; le problème se situe au niveau de l'engagement politique et de l'affectation des ressources. Si nous comparons les ressources limitées allouées par le gouvernement fédéral pour régler les revendications particulières aux ressources allouées à d'autres enveloppes budgétaires, il est clair que le gouvernement fédéral manque de volonté politique pour résoudre réellement les revendications particulières. Ma référence au manque de volonté politique du gouvernement fédéral est générale car ce problème traîne depuis des années. Je fais référence aux gouvernements successifs.

La question n'est pas de savoir si nous avons les moyens financiers, mais de déterminer le montant de notre dette et l'affectation des ressources afin de rembourser aux Premières nations les dettes impayées le plus tôt possible. En dépit de l'obligation juridique de régler des revendications et sa capacité financière de le faire, le gouvernement du Canada continue à

is abandoning our people and shackling future generations with this debt. Delay, deferral and foot-dragging have been allowed to continue for far too long. Justice delayed is and justice denied. The honour of the Crown is at stake. It is time for Canada to take honourable action by committing sufficient resources to bring down the mountain of unresolved specific claims.

This power imbalance leads us to the second major problem with the existing process: its lack of impartiality and lack of independence. At all stages of the system, Canada is judge, jury, and, too often, executioner in the claims process. The Specific Claims Branch unilaterally decides whether to accept claims for resolution; determines the merits of the claim; whether compensation is payable; and if so, the quantum of compensation payable. There is no recourse to dispute resolution mechanisms. As many observers have pointed out, including the Auditor General of Canada, this is a clear conflict of interest. This should not be tolerated in an institution of a supposedly democratic society. This is a fatal flaw in the existing process, and it must be excised.

Lacking a truly fair and just claims process, the only legal recourse available to First Nations is the courts; but this is a costly alternative. It costs all of us a great deal of money, with the government using taxpayers' money to fight First Nations. It costs us all a great deal of goodwill. It is also unfair, because most First Nations lack the financial resources to seek redress through the courts. Furthermore, when First Nations use the courts, the Crown relies on technical defences, including statutory limitation periods to defeat such claims. Claiming technical defences against the Crown's lawful obligation is unconscionable, particularly in the light of the history of the Indian Act, which made it illegal for First Nations to engage lawyers to pursue their claims through the courts.

Now that we understand the real problems, how do we move forward? I want to present some recommendations that I hope the committee will consider seriously in its deliberations. We are keen to work with this government on implementing measures that will benefit all of us — First Nations, the government and Canadian taxpayers. The federal government ought to commit to reducing the current inventory of specific claims in three to five years. Allocation of adequate financial resources to evaluate and resolve claims is another key to resolving the current backlog of unresolved claims. These financial resources are required to adequately fund our participation in the specific claims resolution process; to adequately resource Indian and Northern Affairs Canada and Justice Canada to expeditiously assess claims; to adequately compensate First Nations for federal breaches of lawful

reporter le règlement des revendications. Les retards, les reports et les hésitations sont autorisés depuis trop longtemps. Justice différée est justice refusée. L'honneur de la Couronne est en jeu. Il est temps que le Canada prenne une décision honorable en engageant suffisamment de ressources pour résorber l'énorme arriére de revendications particulières en souffrance.

Ce déséquilibre de pouvoirs nous conduit au deuxième grand problème lié au processus en place : son manque d'impartialité et d'autonomie. Le Canada est, à toutes les étapes du processus de règlement des revendications, à la fois juge, juré, et trop souvent, bourreau. La Direction générale des revendications particulières décide unilatéralement d'accepter de régler des revendications; de déterminer le bien-fondé de la revendication; si le dédommagement est payable et, dans ce cas, le montant du dédommagement. La méthode de règlement des différends ne prévoit pas d'appel. Beaucoup d'observateurs, y compris la vérificatrice générale du Canada, ont indiqué que le conflit d'intérêts était évident. Cela ne devrait pas être toléré au sein d'une institution d'une société supposément démocratique. C'est une erreur fatale dans le processus en place et elle doit être corrigée.

Étant donné l'absence d'un processus de règlement des revendications vraiment juste et équitable, les Premières nations n'ont qu'un seul recours juridique, celui d'aller devant les tribunaux; mais cette solution est coûteuse. Cela coûte beaucoup d'argent à tout le monde, car le gouvernement utilise l'argent des contribuables pour se battre contre les Premières nations. Cela exige beaucoup de bonne volonté de la part de tout le monde. C'est aussi injuste, car la plupart des Premières nations n'ont pas les moyens financiers pour obtenir réparation devant les tribunaux. En outre, la Couronne utilise des moyens de défense techniques, comme les délais de prescription statutaire pour faire échec aux revendications devant les tribunaux. L'utilisation de moyens de défense techniques contre l'obligation légale de la Couronne est exorbitant surtout au regard de l'histoire de la Loi sur les Indiens qui rend illégal l'embauche d'avocats par les Premières nations en vue de poursuivre leurs revendications devant les tribunaux.

Maintenant que nous comprenons les vrais problèmes, comment allons-nous progresser? Je veux présenter quelques recommandations au comité en espérant qu'il les examinera soigneusement dans ses délibérations. Nous tenons à collaborer avec ce gouvernement pour mettre en œuvre des mesures qui profiteront à tous — aux Premières nations, au gouvernement et aux contribuables. Le gouvernement fédéral devrait s'engager à réduire le nombre actuel des revendications particulières d'ici trois à cinq ans. L'affectation de ressources financières adéquates pour évaluer et régler des revendications est aussi essentielle pour résoudre l'arriére actuel des revendications irrésolues. Ces ressources financières sont nécessaires pour financer adéquatement notre participation au processus de règlement des revendications particulières; pour fournir des ressources adéquates au ministère des Affaires indiennes et du Nord

obligations; and to afford First Nations an opportunity to pursue litigation of unresolved claims as an alternative option to proceeding through the specific claims process.

As noted previously, affordability is not a legitimate excuse for the lack of progress in resolving specific claims. Even a small portion of the \$8 billion used to pay down the national debt would take us a long way without compromising Canada's fiscal fitness. Earlier discussions among First Nations and federal officials suggested that the sum of \$500 million to \$1 billion per year is required to produce satisfactory progress in resolving outstanding claims.

The AFN is also calling on the Auditor General to review the comprehensive and specific claims policies of the federal government. This should include consideration of how national economic statements and accounts can better reflect the reality that specific claims are part of the national debt that has been allowed to grow in a largely invisible and irresponsible manner.

The debt that Canada owes to First Nations could severely affect our international financial reputation if it were widely known. We would also suggest that Parliament could enact legislation that specifically alters limitation periods in respect of the specific claims. Currently, the limitation period for specific claims brought in the courts depends on the limitation statutes in the province where the claim is located. The provinces should revise these statutes so that specific claims are no longer barred. Some provinces have modified their limitation statutes to facilitate the litigation of residential school abuse claims. Similar steps should be taken with respect to specific claims.

Establishing an independent claims commission is essential to any restructured claims resolution process. A key long-term solution for resolving the current backlog of specific claims is for constructive and collaborative work between Canada and First Nations. We can improve existing legislation, which addresses the problems in the current process and clears the route to the effective and efficient resolution of outstanding claims. Today, as National Chief, I call on the federal government to formally commit itself to working with us, the Assembly of First Nations, to produce a workable system for the independent and effective adjudication of specific claims. Work has already begun and, yes, there is a Specific Claims Resolution Act that has not been brought into force. Let there be no misunderstanding that First Nations remain adamantly opposed to the Specific Claims Resolution Act in its current form.

canadien et à celui de la Justice afin qu'ils puissent évaluer rapidement les revendications; dédommager adéquatement les Premières nations pour les violations des obligations légales commises par le fédéral; pour donner aux Premières nations la possibilité de recourir aux tribunaux pour régler les revendications irrésolues comme solution de rechange au processus de règlement des revendications particulières.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, les moyens financiers ne constituent pas une excuse légitime pour expliquer le manque de progrès dans le règlement des revendications particulières. Même une petite partie des 8 milliards de dollars utilisés pour rembourser la dette nationale nous aurait beaucoup aidés sans mettre en péril la situation financière du Canada. Selon des discussions tenues entre les Premières nations et des fonctionnaires du gouvernement fédéral, il faudrait de 500 à un milliard de dollars par an pour que le règlement des revendications irrésolues progresse de manière satisfaisante.

L'APN recommande aussi à la vérificatrice générale d'examiner les politiques fédérales visant les revendications globales et particulières. Elle devrait déterminer de quelle façon les politiques économiques nationales et les comptes nationaux pourraient mieux refléter le fait que les revendications particulières font partie de la dette nationale, dette que le gouvernement a laissé augmenter de façon insidieuse et irresponsable.

La dette que le Canada doit aux Premières nations pourrait sérieusement entacher notre réputation financière à l'étranger si elle était connue. Nous suggérons aussi que le Parlement adopte une loi modifiant les périodes de prescription concernant les revendications particulières. Actuellement, la période de restrictions pour les revendications particulières présentées devant les tribunaux dépend des statuts de prescription de la province où se situe la revendication. Les provinces devraient réviser ces statuts afin que les revendications particulières ne soient plus interdites. Certaines provinces ont modifié leurs statuts de prescription afin de faciliter la procédure judiciaire des plaintes de mauvais traitements dans les pensionnats. Des mesures similaires devraient être prises pour les revendications particulières.

L'instauration d'une commission indépendante de règlement des revendications est essentielle pour tout processus de règlement des revendications restructuré. En vue de résorber l'arriéré actuel des revendications particulières, le Canada et les Premières nations se doivent de collaborer de façon constructive. Nous pouvons améliorer la loi actuelle pour aborder les problèmes du processus actuel et régler efficacement les revendications irrésolues. Aujourd'hui, en tant que chef national, je demande au gouvernement fédéral de s'engager formellement à travailler avec nous, l'Assemblée des Premières nations, en vue de mettre en place un système fonctionnel pour le règlement autonome et efficace des revendications particulières. Le travail a déjà commencé et, oui, il y a une Loi sur le règlement des revendications particulières qui n'a pas été mise en vigueur. Qu'il soit bien compris que les Premières nations restent fermement opposées à la Loi sur le règlement des revendications particulières sous sa forme actuelle.

Our concerns are long-stated and well-documented. They include, but are not limited to, the following: the proposed new body is not independent; Indian and Northern Affairs Canada and the federal cabinet maintain unilateral control over appointments and reappointments; the claim limit is far too low and will exclude too many claims; the definition of "specific claim" is too narrow in scope; and resources available for settlement remain inadequate. However, with modest amendments and a clear fiscal commitment, it could be possible for First Nations and the federal government to reach consensus on mutually acceptable revisions to the Specific Claims Resolution Act.

In conclusion, there is a positive opportunity before us to work together in partnership to improve legislation that removes the obstacles to progress and carries us forward. Claims have the potential to become the flashpoint of conflict and confrontation. Our people have been waiting for generations and some will not wait any longer. We need not look too far to see the evidence. We want the federal government to work with us to bring down the mountain of claims, level the playing field, and build on that foundation of fairness and partnership. If we truly believe that this nation, Canada, is fair and just, then this is the right way and only way to proceed.

The Chairman: Thank you for the excellent and well-thought-out presentation. When I talked to the Minister of Indian and Northern Affairs this morning, Jim Prentice, he reinforced the fact that you should be here, because of the expertise and knowledge that you bring on this file.

Apparently, over the last 10-15 years, specific claims have gone from 300 in total to in excess of 800. I told the minister that this committee has undertaken the study because there is a need, which he recognizes. I suggested that government would have to re-tool the system to make it work. If we can come up with a good, strong, concise, precise report with strong recommendations, I hope and pray that we can get this process underway, because it is certainly a case of, as you so adeptly put it, justice delayed is justice denied. These are outright breaches. I do not feel Canadians fully understand that this is part of the national debt. This is a contingent liability on the balance sheet, and it has to be rectified and treated in that particular manner.

I listened carefully to your presentation and having studied the joint task force recommendations, I am encouraged. You have said that by working together you feel Bill C-6 could be made workable and acceptable to our First Nations; is that correct?

Mr. Fontaine: Mr. Chairman, just to reiterate my point in the presentation, Bill C-6, as it is, is too flawed a piece of legislation and we have never supported it being brought into force. That is not to suggest that it is not fixable, but it will only be fixable if all the parties in the House accept the responsibility to do what is right, agree to consider appropriate amendments to the legislation

Nos préoccupations sont connues depuis longtemps et sont bien documentées. Elles comprennent, entre autres, ce qui suit : le nouvel organisme proposé n'est pas autonome, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le cabinet fédéral maintiennent un contrôle unilatéral pour les nominations et le nouveaux mandat des responsables; la limite des revendications est bien trop basse et exclura un trop grand nombre de revendications; la définition de « revendications particulières » est trop restreinte; les ressources disponibles pour le règlement demeurent inadéquates. Cependant, de légères modifications et un engagement financier net permettraient aux Premières nations et au gouvernement fédéral d'accepter des modifications à la Loi sur le règlement des revendications particulières.

En conclusion, il existe une possibilité de travailler ensemble pour améliorer la loi et supprimer ce qui nous empêche de progresser. Les revendications peuvent être au cœur du problème et de la confrontation. Nous avons attendu pendant des générations, mais certains d'entre nous n'attendent pas plus longtemps. Il n'y a pas besoin d'aller loin pour s'en rendre compte. Nous voulons que le gouvernement fédéral travaille avec nous pour résorber l'énorme arriéré de revendications, pour établir les mêmes règles du jeu pour tous et construire à partir sur ces bases d'équité et de partenariat. Si nous croyons vraiment que ce pays, le Canada, est équitable et juste, cette voie est alors la bonne et la seule à suivre.

Le président : Merci pour un exposé excellent et réfléchi. Quand j'ai parlé au ministre des affaires indiennes et du Nord canadien, Jim Prentice, ce matin, il a confirmé que vous devriez être ici en raison de l'expertise et des connaissances que vous apportez à ce dossier.

Il semble, qu'au cours des 10 à 15 dernières années, le nombre des revendications particulières est passé de 300 à plus de 800. J'ai dit au ministre que le comité a entrepris cette étude parce qu'elle était nécessaire, il a reconnu que c'était vrai. J'ai suggéré le gouvernement remanie le système pour le faire fonctionner. J'espère et je prie que, si nous présentons un bon rapport solide, concis et précis, comportant de fortes recommandations, nous pourrions lancer ce processus, car dans ce cas, comme vous l'avez si bien dit, justice différée est justice refusée. Il s'agit de violations pures et simples. Je ne pense pas que les Canadiens comprennent complètement que cela fait partie de la dette nationale. C'est une dette éventuelle dans le bilan et elle devrait être rectifiée et traitée de cette façon.

J'ai écouté avec attention votre exposé et ayant étudié les recommandations du groupe de travail mixte, j'ai bon espoir. Vous avez dit qu'en collaborant, vous pensez que le projet de loi C-6 pourrait fonctionner et être accepté par les Premières nations; est-ce bien cela?

M. Fontaine : Monsieur le président, pour revenir sur ce point de mon exposé, le projet de loi C-6, sous sa forme actuelle comporte trop de lacunes et nous n'avons jamais appuyé sa mise en vigueur. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas être amélioré, mais il ne peut l'être que si tous les partis de la Chambre acceptent la responsabilité de faire ce qui est juste, soit accepter de

and to fix those problems that we cited here this afternoon. If there is the will to do that, the success of that process will be better guaranteed; if we are involved in the process.

If you examine the work we did through the joint task force, that is one of the best examples of a cooperative and collaborative undertaking, with both parties engaged in the process as equals. As a result, the report and recommendations that flowed from that process were, in my view, an outstanding piece of work.

However, the response from the government was less than outlined in the report. We would suggest that the joint task force report would be a good reference to point to any work that — we hopefully agree — must be taken to bring forward appropriate amendments to Bill C-6.

The Chairman: I asked that because some bills are so flawed that they are not fixable; I wanted the reinforcement of that. It may assist us in expediting the process, because the legislation is there. If we could just amend it, it would be one way we could proceed, which would be quicker than starting from scratch. I know the concerns that our First Nations people had with Bill C-6, because I was spoken to by several from the West Coast right through to the East Coast on this.

Senator Sibbston: I want to thank you, Mr. Fontaine for coming before us. Over the last several weeks, in studying the issue of specific claims, we have had the benefit of hearing witnesses including: First Nations representatives; researchers and legal counsel from most parts of the country, Saskatchewan, Manitoba, Alberta, B.C. and Quebec; and we have had privilege of hearing the minister, who had 10 years' experience in this area. We had a minister today, as part of the federal government, that is quite knowledgeable; and in his appearance before us, he seemed determined to do something about the matter.

Of course, we have you tonight, the representative of all the First Nations in the country, who has given us your views. I appreciate the work that has been done in your presentation, a tremendous amount of detailed information and the recommendations provided therein.

There has been a tremendous amount of work done in this area. In the 1990s, there were two task forces, one in 1992 and one in 1996, that produced the work, but it seemed when the time came for the federal government to enact legislation, they did not comply, listen or abide by the task force recommendations. I know that when we were dealing with Bill C-6, we were hamstrung by the fact that the government was prepared to go a certain distance. At the time, we thought we were doing the best we could in making incremental improvements in the act before us. We eventually passed it, and it was never proclaimed.

In considering possible solutions, we have heard from many witnesses that do recognize the great delays that exist in the system, the fact that you are going hat in hand to the federal government, that they have their own lawyers, that it is asking the

considérer des modifications appropriées au projet de loi et régler les problèmes dont il a été question cet après-midi. Si cette volonté existe, le processus a de plus grandes chances de réussir; si nous participons au processus.

Le travail que nous avons fait avec le groupe de travail mixte est l'un des meilleurs exemples de collaboration, les deux parties étant engagées sur un pied d'égalité dans le processus. En conséquence, le rapport et les recommandations qui ont découlé du processus constituent, à mon avis, un travail remarquable.

Cependant, la réponse du gouvernement n'a été pratiquement pas signalée dans le rapport. Nous vous suggérons que le rapport du groupe de travail mixte serait une bonne référence pour tout effort qui — nous l'espérons — sera entrepris pour présenter des modifications appropriées au projet de loi C-6.

Le président : Je vous ai demandé cela parce que certains projets de loi ont tant de lacunes qu'il est impossible d'en faire quoi que ce soit; je voulais une confirmation. Cela pourrait nous aider à accélérer le processus, car la loi est là. Si nous pouvons la modifier, nous pourrions continuer, et ce serait plus rapide que de commencer à zéro. Je suis au fait des préoccupations que suscite le projet de loi C-6 chez les Premières nations car j'en ai discuté avec plusieurs Autochtones de la côte ouest à la côte est.

Le sénateur Sibbston : Je vous remercie, monsieur Fontaine, de vous être présenté devant nous. Au cours des dernières semaines, en étudiant la question des revendications particulières, nous avons eu le privilège d'entendre des témoins y compris : des représentants des Premières nations; des chercheurs et des conseillers juridiques de la plupart des régions du pays, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec; et nous avons eu le privilège d'entendre le ministre, qui a 10 ans d'expérience dans ce domaine. Nous avons reçu un ministre aujourd'hui, dans le cadre du gouvernement fédéral, qui a beaucoup de connaissances; il nous a semblé, durant sa comparution devant nous, déterminé à faire quelque chose à ce sujet.

Bien sûr, ce soir, vous êtes ici, vous qui représentez toutes les Premières nations du pays, pour faire entendre votre point de vue. J'apprécie le travail qui se dégage d'un exposé qui contient une quantité incroyable de renseignements détaillés et de recommandations.

Énormément de travail a été fait dans ce domaine. Il y a eu deux groupes de travail dans les années 1990, un en 1992 et un en 1996, qui ont fait le travail, mais il semblait que lorsque le moment est venu pour le gouvernement fédéral d'adopter une loi, il n'a pas respecté, écouté ou suivi les recommandations du groupe de travail. Je sais que lorsque nous avons abordé le projet de loi C-6, nous étions limités par le fait que le gouvernement était prêt à aller jusqu'à un certain point. À l'époque, nous pensions que nous faisions de notre mieux en apportant des améliorations progressives à la loi qui est devant nous. Nous avons fini par l'adopter et elle n'a jamais été promulguée.

En ce qui concerne les solutions possibles, beaucoup de témoins nous ont dit reconnaître qu'il y avait beaucoup de retards dans le système, le fait que vous quémandez au gouvernement fédéral, qu'ils ont leurs propres avocats, que ce

federal government eventually to decide against itself. The system is fraught with a lot of advantages on behalf of the federal government, so how can Aboriginal people win in that setting?

People have said that there needs to be an independent forum, arm's length from the government, that can deal and adjudicate all these issues in a real way.

We come back to Bill C-6, the provisions in there and the system that is provided for in the task force. This is where we will focus our efforts in the next few weeks as our study dies down. You noted some of the areas that need to be improved, and if we can make these changes, then hopefully we can have something that would be more acceptable.

I did hear from you that Bill C-6 could be amended and fixed, so that it can serve as the solution to this whole area. Would you tell us again, as definitively as possible, the main areas that you consider to be flawed in Bill C-6, and what we can do to definitely fix it so that it would be acceptable to you?

I know there are issues such as the appointment process, raising the cap on the tribunal, and the time limit the minister should have in order to make a decision — at the moment it is timeless; the minister can take forever in deciding whether the claim is valid or not.

Mr. Fontaine: First, I wish to point out that it is true Minister Prentice and I have had numerous discussions about specific claims and what might be done to move these claims forward in a more expeditious manner. We have considered various options, including working within the existing framework, with a view of tweaking the framework to make it possible to resolve these claims in a more expeditious manner.

We talked about the appointments; there are a number of vacancies in the commission. There is the issue of resources. It is pretty clear that there are insufficient resources because we are told, and this is not the first time we have been told, that the department — here I am referring to INAC — has run out of money and we cannot consider any more claims until the next fiscal year.

There are so many reasons that have been put to us that add up to a pretty cumbersome process.

In terms of the specific recommendations to improving the Bill C-6, I will list a number of these. Ms. Metallic and I will be happy to discuss these with you.

Turning first to appointments and reappointments of officials, we believe there ought to be mechanisms in place as contemplated by the joint task force of 1998 and through many modern land claims agreements to ensure that officials are approved through a process in which the Assembly of First Nations and the federal government each have an effective voice. This will ensure that the claims body is truly independent, impartial and avoids any actual and perceived conflicts of interests.

serait demander au gouvernement fédéral d'éventuellement se prononcer contre ce qu'il a décidé. Le système est truffé d'avantages pour le gouvernement fédéral, comment les peuples autochtones peuvent-ils alors gagner dans une telle situation?

Les gens ont parlé de la nécessité d'un forum autonome, sans lien de dépendance avec le gouvernement, qui puisse traiter et régler concrètement toutes ces questions.

Nous revenons au projet de loi C-6, à ses articles et au système prévu par le groupe de travail. C'est là que nous concentrerons nos efforts durant les prochaines semaines quand notre étude tirera à sa fin. Vous avez souligné quelques domaines qui ont besoin d'être améliorés, si nous pouvons faire ces changements, espérons alors que nous pourrions présenter quelque chose de plus acceptable.

Je vous ai entendu dire que le projet de loi C-6 pouvait être modifié et corrigé afin qu'il puisse apporter une solution à tout ce problème. Pouvez-vous nous répéter, le plus clairement possible, les dispositions du projet de loi C-6 qui comportent le plus de lacunes et ce que nous pouvons faire pour le corriger de manière définitive et qu'il puisse vous être acceptable?

Je sais qu'il y a des problèmes tel que le processus de nomination, le relèvement du plafond du tribunal et le délai imparti au ministre pour prendre une décision — pour le moment il est interminable; le ministre peut prendre tout le temps qu'il veut pour décider si une revendication est valide ou non.

M. Fontaine : J'aimerais d'abord souligner qu'il est vrai que j'ai eu de nombreuses discussions avec le ministre Prentice sur les revendications particulières et les mesures possibles pour accélérer le processus de règlement de ces revendications. Nous avons considéré plusieurs options, y compris travailler dans le cadre actuel, avec l'intention d'améliorer le cadre de travail pour régler ces revendications beaucoup plus rapidement.

Nous avons parlé des nominations; il y a un certain nombre de postes vacants à la Commission. Il y a le problème des ressources. Il est évident que les ressources sont insuffisantes car on nous a dit, et ce n'était pas la première fois, que le ministère — c'est-à-dire le MAINC — a épuisé ses fonds et que nous ne pouvons plus considérer des revendications jusqu'au prochain exercice.

Tellement de raisons nous ont été présentées et toutes ensemble elles forment un processus très lourd.

En ce qui concerne les recommandations spécifiques pour améliorer le projet de loi C-6, je vais en énumérer quelques-unes. Mme Metallic et moi serons heureux d'en discuter avec vous.

Pour parler tout d'abord des nominations et nouveau mandat des responsables, il faut instaurer des mécanismes (ce que prévoyait le rapport du groupe de travail mixte de 1998, ainsi que bon nombre de récents accords sur les revendications territoriales) permettant de veiller à ce que les responsables soient nommés dans le cadre d'un processus auquel participeront l'Assemblée des Premières nations et le gouvernement fédéral. Cela garantira que l'organe de traitement des revendications est indépendant et impartial, et évitera tout conflit d'intérêts, réel ou perçu.

There must be internal changes to Indian and Northern Affairs Canada to ensure that the federal government cannot indefinitely delay claims through its own unilateral actions and in fact be financially rewarded for doing so. Among the measures that could be taken would be to provide for defined time limits for each stage of assessing and processing a claim.

I referred, in my presentation, to the definition of specific claims. There can be no arbitrary exclusion of claims that qualify as specific claims under the current federal policy or under the jurisdiction of the Supreme Court of Canada.

If there are any initial monetary limits on access of claims to binding adjudication at the tribunal, such limits must be high enough to at least ensure that the preponderance of claims have access and that claims above any initial cap have meaningful access to the commission. The Canadian Alliance Party, the former Conservative Party, which was in opposition at the time of the debate of Bill C-6, proposed raising the monetary cap from \$10 million to \$25 million.

There must be equitable treatment of claims above any cap. The goal to reducing the backlog of claims must be realized in respect to larger claims no less than any other.

Regional equity is important as well. The system must be sensitive to the differences in the law, history and circumstances affecting First Nations in different parts of the country, and the reduction of backlog must apply in a reasonably proportional manner to all regions.

The rules must be fair to both sides. They cannot, for example, expect complete and full disclosure of the First Nation's case without comparable commitments from the federal government, including providing detailed reasons for any rejection of a claim or claims.

The Assembly of First Nations must be a partner with the Government of Canada in ensuring that transition from the current system to the new one takes place in a manner that is efficient and fair to all claimants.

The AFN must be a full partner in the legislative review of the system with a view to further improvements. This process should begin as soon as an acceptable version of the Specific Claims Resolution Act is proclaimed, rather than waiting for a number of years. It should be noted that the former party, the current government, supported most, if not all, of these points in its proposed amendment to Bill C-6.

Il faut apporter des changements au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de sorte que le gouvernement fédéral ne puisse pas indéfiniment retarder le traitement des revendications par des mesures unilatérales, et en tirer des avantages financiers. On pourrait notamment établir des délais prescrits pour chaque étape de l'évaluation et du traitement d'une revendication.

J'ai parlé, dans mon exposé, de la définition des revendications particulières. On ne peut pas exclure de façon arbitraire les revendications admissibles comme des revendications particulières en vertu de l'actuelle politique fédérale de la jurisprudence établie par la Cour suprême du Canada.

S'il existe des limites financières initiales associées à l'accès des revendicateurs aux tribunaux (aux fins de décisions exécutoires), elles doivent être assez élevées pour garantir au moins que la majorité des revendications pourront franchir cette étape et que les revendications dépassant un plafond initial pourront être examinées de façon objective par la Commission. L'Alliance canadienne, ancien Parti conservateur du Canada, qui appartenait à l'opposition lors du dépôt du projet de loi C-6, avait proposé de faire passer ce plafond de 10 millions à 25 millions de dollars.

Il faut réservé un traitement équitable aux revendications dont le montant dépasse le plafond établi. L'objectif consistant à réduire l'arrière de revendications doit également être atteint en ce qui concerne les plus importantes d'entre elles, au même titre que pour les autres.

L'équité régionale est par ailleurs importante. Il faut que le système tienne compte des différences en ce qui concerne la loi, l'histoire et le contexte associés aux Premières nations des différentes régions du Canada, et la réduction de l'arrière doit s'appliquer dans une proportion raisonnable à toutes les régions.

Les règles établies doivent être justes pour les deux parties. Par exemple, le gouvernement fédéral ne peut pas exiger la divulgation de l'intégralité du contenu du dossier d'une Première nation sans prendre des engagements comparables, notamment en fournissant des raisons détaillées pour tout rejet d'une revendication.

Il faut que l'Assemblée des Premières nations s'associe au gouvernement du Canada pour veiller à ce que la transition de l'actuel système au nouveau se fasse de manière efficace et dans un esprit d'équité envers tous les revendicateurs.

Il faut que l'Assemblée des Premières nations participe pleinement à un examen du système prévu par la loi, en vue d'y apporter d'autres améliorations, et ce processus devrait commencer dès qu'une version acceptable de la Loi sur le règlement des revendications particulières sera adoptée; il ne faut pas attendre encore des années. Il convient de noter que l'ancien parti, le gouvernement actuel, avait appuyé la plupart, si ce n'est la totalité, de ces points dans les amendements proposés pour le projet de loi C-6.

I want to make several additional points here. As I noted, I was chief commissioner of the Indian Specific Claims Commission. You could fairly ask me, why did I not speak to these issues when I was chief commissioner?

I want to point out that we were presented with an opportunity to do so. We did not fairly represent, in our presentation to the standing committee, our experience and the broad experience that the Indian Claims Commission possesses in terms of specific claims. When you talk about experts, real experts, the true experts in dealing with specific claims, the Indian Claims Commission represents that experience and that expertise. However, they can only provide fair commentary on this if they are prepared to present before this commission with the full depth of their experience, and not be impeded by the fact that the Indian Claims Commission is an independent tribunal. That was the limitation I brought with me when I appeared before the standing committee.

Senator Peterson: We can certainly sense your frustration in dealing with this. In just the short period I have been on this committee, trying to come to grips with it has been overwhelming.

You talked about \$500 million over three years, for \$1.5 billion. To what does that relate? Would that cover those 1,300 specific claims or is it just a start? We are trying to get a handle on roughly how much the liability is. What number are we dealing with here to get started?

Mr. Fontaine: Anything more than what we have now would be a good start, Mr. Chairman.

We have outlined our position. For example, in Bill C-6, the cap was \$10 million. We figure a fair representation of that would be consistent with recommendations from the government, which was then \$25 million. That would be a fair start.

In terms of averaging out the cost of claims, we have done some number crunching and we figure this would allow us to deal with claims at a much higher average, for example, than now, which is approximately eight claims per year. We have cited the numbers. We feel that \$1.5 billion is a fair representation of what is required, which is considerably less than the figures being thrown around some years ago about the value of all the specific claims in the country. The argument being made then, of course, was that if all these claims were to be resolved, it would break the bank. That has never been our proposition. We want fair and just resolution of these claims. We are suggesting that \$1.5 billion is a fair starting point to resolving these claims. That is one point.

Another point is that it is extremely difficult for us around the table, including the best experts in the country, to quantify the value of all the claims in the country.

I come before you today with that in mind, but suffice to say that our number is a fair starting point.

J'aimerais soulever plusieurs autres points. Comme je l'ai fait remarquer, j'ai été commissaire en chef de la Commission des revendications particulières des Indiens. Vous pourriez me demander, à juste titre, la raison pour laquelle je n'ai pas soulevé ces questions quand j'étais commissaire en chef?

Je veux souligner que l'on nous a invités à le faire. Nous n'avons pas bien rapporté, dans notre exposé au comité permanent, notre expérience et l'expérience générale acquise par la Commission des revendications des Indiens au niveau des revendications particulières. Quand vous parlez d'experts, de véritables experts, d'authentiques experts qui traitent des revendications particulières, c'est de la Commission des revendications des Indiens que vous parlez, car elle a l'expertise et l'expérience. Cependant, ils peuvent vous en parler que s'ils sont prêts à présenter devant cette Commission toute l'étendue de leur expérience et ne pas être empêchés par le fait que la Commission des revendications des Indiens est un tribunal indépendant. Voilà les limites qui m'étaient imposées quand j'ai comparu devant le comité permanent.

Le sénateur Peterson : Nous pouvons certainement ressentir votre frustration. Durant la courte période de ma participation au comité, essayer d'attaquer ce problème a été écrasant.

Vous avez parlé de 500 millions de dollars sur trois ans, pour un total de 1,5 milliards de dollars. À quoi cela se rapporte-t-il? Est-ce pour payer les 1 300 revendications particulières ou est-ce seulement un commencement? Nous essayons d'avoir une idée des dépenses. Quels sont les montants pour commencer?

M. Fontaine : N'importe quelle somme supérieure à ce que nous avons maintenant serait un bon commencement, monsieur le président.

Nous avons présenté notre position. Par exemple, dans le projet de loi C-6, le plafond était de 10 millions de dollars. Nous estimons qu'il serait juste de suivre les recommandations du gouvernement, qui s'élevaient alors de 25 millions de dollars. Ce serait bien pour commencer.

En ce qui concerne la moyenne des coûts des revendications, nous avons fait quelques calculs et nous estimons que cela nous permettra d'aborder les revendications à une moyenne beaucoup plus élevée, par exemple, que celle d'aujourd'hui, qui est d'environ de huit revendications par an. Nous avons donné des chiffres. Nous estimons que 1,5 milliard de dollars représente bien le montant nécessaire qui est considérablement inférieur au chiffre avancé il y a quelques années sur la valeur de toutes les revendications particulières au pays. L'argument présenté, bien sûr, était que si toutes ces revendications devaient être réglées, cela ferait sauter la banque. Nous n'avons jamais fait une telle proposition. Nous voulons que ces revendications soient réglées équitablement et justement. Voilà pour un point.

Autre point, c'est qu'il est extrêmement difficile pour nous autour de la table, y compris les meilleurs experts au pays, de quantifier la valeur de toutes les revendications au pays.

Je me présente devant vous aujourd'hui en ayant cela à l'esprit, mais il suffit de dire que notre chiffre est un bon point de départ.

Senator Dyck: I will continue on the same vein of dollars. Has anyone calculated the amount of money that Indian and Northern Affairs Canada spends annually hiring lawyers, staff and so on to look at specific claims? We have heard from many witnesses that the process is inefficient and ineffective. Thus, much money is being spent annually to support a process that is not working.

How much money is the government wasting per year compared to the money it would gain if it actually settled more than eight claims per year? Do we know how much money is actually being wasted?

Mr. Fontaine: The point I made earlier was that the current levels being provided to Indian and Northern Affairs Canada to resolve claims is insufficient, obviously, because that is one of the problems we have encountered year after year. We are told that the department is out of money and that they cannot accept or resolve any more claims. It is obviously an issue that has to be carefully considered to ensure that the department receives the resources it needs to deal with claims, including making sure there are enough lawyers to handle all the claims.

Right now, we understand there are anywhere from 10 to 15 lawyers fully engaged in dealing with claims. That is not enough. We are talking about approximately 1,300 claims, and over 300 of these have been validated by Canada. If we are talking about how long it takes to get a response from Justice Canada on the validity of a claim, and then add the years that it takes to resolve a claim, it is taking far too long.

Simply put, more money is needed. What would be a fair amount? We proposed a figure and would like to have that number considered as the starting point.

Senator Dyck: To continue along that same vein, it has been suggested that adding additional resources will increase the number of claims going through, which makes sense. However, we have heard that in many cases there is a lack of consultation between the First Nations making the claim and the officials within the specific claims process. Consequently, there is a lot of back and forth, which may be needlessly using up time and resources. Do you feel that by adding additional resources, the process can actually be tweaked, as you say, to make it work, or do you think it needs more than just additional resources?

Mr. Fontaine: Tweaking the current system will only work if everyone agrees that it would be impossible to bring fair and appropriate amendments to Bill C-6. However, if there is goodwill and a serious commitment to supporting amendments that we know will fix Bill C-6, then that is where we are coming from.

Le sénateur Dyck : Je vais continuer dans la même veine, à savoir l'argent. Est-ce que quelqu'un a calculé la somme d'argent qu'Affaires indiennes et du Nord Canada dépense annuellement pour l'embauche d'avocats, de personnel et ainsi de suite, pour s'occuper des revendications particulières? De nombreux témoins nous ont dit que le processus était inefficace. Ainsi, beaucoup d'argent est dépensé chaque année dans un processus qui ne fonctionne pas.

Combien d'argent le gouvernement gaspille-t-il chaque année comparativement à l'argent qu'il économiserait si, en fait, il réglait plus que huit revendications par année? Savons-nous combien d'argent est réellement gaspillé?

M. Fontaine : Le point que j'ai fait valoir plus tôt, c'est que les sommes actuelles accordées à Affaires indiennes et du Nord Canada pour résoudre les revendications sont insuffisantes, de toute évidence, parce que c'est un des problèmes que nous avons rencontrés année après année. On nous dit que le ministère n'a plus d'argent et qu'il ne peut accepter ou régler plus de revendications. Il s'agit évidemment d'une question qui doit être étudiée attentivement pour s'assurer que le ministère reçoit les ressources dont il a besoin pour traiter les revendications, y compris s'assurer qu'il y a suffisamment d'avocats pour s'occuper de toutes les revendications.

À l'heure actuelle, nous croyons savoir qu'il y a entre 10 et 15 avocats qui s'occupent à plein temps des revendications. Ce n'est pas suffisant. Nous parlons d'environ 1 300 revendications et plus de 300 d'entre elles ont été jugées valides par le Canada. Si nous regardons combien de temps il faut pour obtenir une réponse de Justice Canada sur la validité d'une revendication, et qu'ensuite, nous ajoutons les années qu'il faut pour régler la revendication, cela prend beaucoup trop de temps.

Il faut tout simplement plus d'argent. À combien s'élèverait une somme raisonnable? Nous avons proposé un chiffre et nous aimeraisons que ce chiffre soit considéré comme un point de départ.

Le sénateur Dyck : Pour continuer dans la même veine, il a été suggéré que le fait d'ajouter des ressources augmenterait le nombre de revendications traitées, ce qui est sensé. Toutefois, nous avons entendu dire que dans nombre de cas, il y a un manque de consultation entre les Premières nations qui font la revendication et les fonctionnaires dans le cadre du processus des revendications particulières. Par conséquent, il y a beaucoup de va-et-vient au niveau des communications, ce qui peut faire gaspiller du temps et des ressources. Pensez-vous qu'en ajoutant de nouvelles ressources, il est possible de peaufiner le processus, comme vous dites, pour le faire fonctionner, ou pensez-vous qu'il faut plus que simplement des ressources additionnelles?

M. Fontaine : Peaufiner le système actuel ne fonctionnera que si tout le monde s'entend pour dire qu'il serait impossible d'apporter des amendements équitables et appropriés au projet de loi C-6. Toutefois, s'il y a de la bonne volonté et un engagement sérieux pour appuyer les amendements qui, nous le savons, corrigeraient le projet de loi C-6, alors, c'est ce que nous voulons.

I would suggest that if there is a willingness to do that — and it is clear that the will of the House is in favour of undertaking such a process — that we do so on the understanding that this is a process that will not take forever.

We understand that there is already a solid foundation to work from. We have the joint task force report and its recommendations. We have Bill C-6. Though it has serious flaws, it has some elements that I believe can be fixed. That is why we are suggesting that we amend Bill C-6. If we have a commitment to do that, then we are off to the races.

The Chairman: You mentioned that this whole process is treated like program funding versus retiring a debt. You have recommended \$1.5 billion and the setting up, I gather, of a sinking fund or a reserve fund to retire long-term debt of the government.

I feel that the public confuses specific claims with comprehensive claims. Has there ever been a concerted effort on the part of the leadership of the First Nations to clarify that these are breaches of trust; where fraud has taken place in the case of Indian agents in the past, and highways, railways, and various other encroachments have taken place on native lands without their permission?

We have to convince the minister — and I would like your opinion on this — that part of the annual budget is set explicitly aside, so that if we do set up an independent tribunal, claimants will not have to run to the government and end up at INAC, where INAC says: "We have no money left. We have spent all our money this year."

Do you feel that is too aggressive an approach, from your experience? I believe we need to do something drastic, as far as making it known that this is not just an attempt to deal; the law has been broken and this is basically theft from the First Nations people. Unless we put it in those terms, I do not feel that people will understand. They will say: "Here they go again. They want this and that."

This is really unfair. Do you have a comment?

Mr. Fontaine: Mr. Chairman, you make some good points. We have always believed that one of the answers in the resolution of many First Nations' issues is directly related to public education and information. It may be that we have to do a far better job of educating and informing Canadians about claims, the nature of claims and why specific claims exist.

You cited some examples of why claims exist. Canada has breached its fiduciary duty. There was outright theft of land, improper and illegal surrender of land. In spite of the unfair

Je dirais que s'il y a une volonté de faire cela — et il est clair que la volonté de la Chambre des communes penche en faveur d'un tel processus —, nous le fassions en sachant que ce n'est pas un processus qui va s'éterniser.

Nous comprenons qu'il existe déjà une fondation solide sur laquelle nous pouvons travailler. Nous avons le rapport du groupe de travail mixte et ses recommandations. Nous avons le projet de loi C-6. Bien qu'il comporte des lacunes graves, il présente certains éléments qui, je crois, peuvent être corrigés. C'est pourquoi nous proposons que le projet de loi C-6 soit amendé. Si nous avons un engagement pour faire cela, alors, nous sommes prêts à aller de l'avant.

Le président : Vous avez dit que tout ce processus est traité comme du financement de programme et non pas comme le remboursement d'une dette. Vous avez recommandé la somme de 1,5 milliards de dollars et la création, d'après ce que je crois comprendre, d'un fonds d'amortissement ou d'un fonds de réserve pour rembourser la dette à long terme du gouvernement.

J'ai le sentiment que le public confond les revendications particulières et les revendications globales. Y a-t-il jamais eu un effort concerté de la part des dirigeants des Premières nations pour expliquer que ces revendications constituent des violations fiduciaires; qu'il y a eu de la fraude de la part des agents des Indiens dans le passé et que des routes, des chemins de fer et d'autres type d'empâtements ont été construits sur les terres des Autochtones sans leur permission?

Nous devons convaincre le ministre — et j'aimerais avoir votre opinion là-dessus — que cette partie du budget annuel soit mise de côté expressément, de sorte que si nous créons effectivement un tribunal indépendant, que les gens qui revendent n'aient pas à retourner devant le gouvernement et à se retrouver devant l'AINC pour se faire répondre par ce ministère : « Nous n'avons plus d'argent. Nous avons dépensé tout notre argent cette année ».

Pensez-vous qu'il s'agit d'une approche trop agressive, d'après votre expérience? Je crois que nous devons faire quelque chose de draconien, pour faire savoir que cela n'est pas simplement une tentative pour régler; la loi a été violée et il s'agit fondamentalement d'un vol à l'endroit des gens des Premières nations. À moins que nous expliquions cela dans ces termes, je ne pense pas que les gens vont comprendre. Ils vont dire : « Les voilà repartis. Ils veulent ceci et ils veulent cela... ».

C'est vraiment injuste. Avez-vous une observation?

M. Fontaine : Monsieur le président, vous avez quelques points intéressants. J'ai toujours cru que l'une des réponses dans le règlement d'un grand nombre de problèmes des Premières nations est directement liée à l'éducation et à l'information du public. Il est possible que nous devions faire un meilleur travail pour ce qui est d'éduquer et d'informer les Canadiens au sujet des revendications, de la nature des revendications et des raisons pour lesquelles les revendications particulières existent.

Vous avez donné certains exemples qui illustrent pourquoi les revendications existent. Le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire. Il y a eu vol pur et simple de terres, une cession

process that currently exists, over 300 claims have been validated and approximately 280 claims have been resolved in the last number of years. There is clear validity to our position on claims.

In terms of public education, if the government is prepared to support such an undertaking, we would be more than willing to do so. I have had opportunities to speak to this issue. I have talked about specific claims, comprehensive claims, and the basis of claims. In many parts of the country, these are related to treaties. In other parts of the country, in British Columbia, for example, we are dealing with Aboriginal title. These claims are different and distinct from each other in a number of ways.

I would be willing to accept that kind of challenge. To make it work and to bring forward the kind of outcomes that we want, we would have to work together. The obligation does not just rest on the shoulders of First Nations to educate and inform Canadians. Canada has an obligation here also. We are talking about legal obligations. Canada has a responsibility to educate and inform Canadians about the nature of claims, whether we are talking about specific or comprehensive claims. We both understand and know that it is far better to do that kind of work in a collaborative way. As I said, we would be willing to undertake such an initiative.

Senator Peterson: Do you have any suggestions as to the size of this independent tribunal? Would it be one, two, three people? What suggestions would you have of who would make up the tribunal?

Mr. Fontaine: I will ask my legal counsel to respond to that.

Candice Metallic, Legal Counsel, Assembly of First Nations: It is laid out in our written presentation, and I believe the national chief made reference to it. Regarding an independent claims body, fundamentally there must be some independence. Perception of independence and actual independence are important to bring credibility to this new institution.

One way to achieve that is by appointing commissioners or adjudicators. If we are looking at the specific claims resolution, there is a commission side and a tribunal side. In order to establish any impartiality and independence, those appointments need to be made jointly between the federal government and, I would suggest respectfully, the Assembly of First Nations and the national chief.

To address any of the claims that are disputed in terms of their validity, I believe that the commission must be one of a substantial size to deal with these. We do not need to create another point of delay in the resolution of these claims. If we look to the Indian Claims Commission as an example, there are seven commissioners on that particular commission, and I believe it takes two to five years to address any specific claims.

inappropriée et illégale de terres. Malgré le processus injuste qui existe à l'heure actuelle, plus 300 revendications ont été validées et environ 280 revendications ont été réglées au cours des dernières années. Il est clair que notre position sur les revendications est valide.

Pour ce qui est de l'éducation du public, si le gouvernement est prêt à appuyer une telle entreprise, nous serions tout à fait d'accord pour y participer. J'ai eu des occasions de parler de cette question. J'ai parlé des revendications particulières, des revendications globales et du fondement des revendications. Dans de nombreuses parties du pays, elles sont liées à des traités. Dans d'autres parties du pays, en Colombie-Britannique, par exemple, nous avons affaire au titre ancestral. Ces revendications sont différentes les unes des autres à divers égards.

Je serais prêt à relever ce genre de défi. Pour que cela fonctionne et pour obtenir le genre de résultats que nous voulons, il nous faudra travailler ensemble. L'obligation d'éduquer et d'informer les Canadiens et les Canadiennes ne repose pas uniquement sur les épaules des Premières nations. Le Canada aussi a une obligation à cet égard. Nous parlons d'obligations légales. Le Canada a la responsabilité d'éduquer et d'informer les Canadiens sur la nature des revendications, qu'il s'agisse des revendications particulières ou des revendications globales. Nous comprenons tous les deux et nous savons qu'il est de loin préférable que ce genre de travail se fasse en collaboration. Comme je l'ai dit, nous serions prêts à participer à une telle initiative.

Le sénateur Peterson : Avez-vous des suggestions quelconques quant à la taille de ce tribunal indépendant? S'agirait-il d'une, de deux ou de trois personnes? Quels sont vos suggestions concernant la composition du tribunal?

M. Fontaine : Je demanderai à mon avocate-conseil de répondre à cette question.

Candice Metallic, avocate-conseil, Assemblée des Premières nations : Il en est question dans notre mémoire écrit, et je crois que le chef national y a fait allusion. En ce qui concerne un organisme indépendant pour les revendications, il doit y avoir, fondamentalement, une certaine indépendance. La perception d'indépendance et l'indépendance réelle sont importantes pour assurer la crédibilité de ce nouvel organisme.

Une façon de le faire, c'est de nommer des commissaires ou des arbitres. Si nous examinons le règlement des revendications particulières, il y a une partie commission et une partie tribunal. Pour démontrer l'impartialité et l'indépendance, les nominations doivent être faites conjointement par le gouvernement fédéral et, j'ose le suggérer bien respectueusement, par l'Assemblée des Premières nations et le chef national.

Pour traiter les revendications dont la validité est contestée, je crois que la commission doit avoir une certaine taille. Nous n'avons pas besoin de créer un nouveau goulot d'étranglement dans le processus de règlement de ces revendications. Si nous prenons la Commission des revendications des Indiens comme exemple, elle compte sept commissaires, et je crois qu'il faut entre deux et cinq ans pour traiter une revendication particulière.

If we are looking at a substantial body, we may need approximately seven commissioners or tribunal or adjudicators; and perhaps another seven to deal with the claims that are coming in if we are looking within the structure of the Specific Claims Resolution Act.

Senator Peterson: I am trying to think of a way to streamline the process and not add a new level of bureaucracy to it. I would see this group adjudicating after the claim has gone through. The claim comes in, is accepted and then it would go to this group to come up with the final resolution. I would try to speed it up a little. Otherwise, it gets bogged down at the judicial level and INAC.

Ms. Metallic: You are absolutely right. That is where we get the majority of the delays. One of our concerns with the current construction of the Specific Claims Resolution Act is that those delays are not ameliorated by this piece of legislation. It may be adding more layers on to that process. Then there is the fact that the minister can review and consider a claim indefinitely; there are no time limits. Time limits are an integral part of ensuring that these claims are processed as quickly as possible.

Considering the Specific Claims Resolution Act, the commission side would be to ensure that those claims are assessed and evaluated in a timely way. Only those claims for which there is a dispute would go to the adjudicative portion of the body. Those processes can be tailored, so that the claims are considered in a timely fashion.

Senator Dyck: With respect to the time limits of each stage, how do you foresee that process being initiated? How would you set time limits? You would be saying to INAC, "When you receive a claim you have X number of months to look at it." What would the process be to put that sort of procedure in place?

Ms. Metallic: There are policies and procedures that can be developed that would set timelines for the consideration of claims on behalf of the federal government.

We would prefer to see those in legislation, so that there is no discretion about changing them. However, they can also be addressed through the policies and procedures of any independent body.

Mr. Fontaine: I wish to make a final statement. This has to do with your question. I do not know if I was able to answer that as well as it deserves.

You are alluding to the fact that many Canadians are afraid of land claims. People have this real fear that if a claim is settled, they will be dispossessed of their lands and their property, and rights that they enjoy will be taken away. There has never been any desire or any interest on the part of First Nations to dispossess or deny someone else rights that we should all enjoy.

Si nous envisageons un organisme d'une taille substantielle, nous pourrions avoir besoin d'environ sept commissaires ou juges ou arbitres; et peut-être sept de plus pour traiter les revendications qui arrivent, si nous envisageons la structure prévue dans la Loi sur le règlement des revendications particulières.

Le sénateur Peterson : J'essaie de penser à une façon de rationaliser le processus plutôt que d'ajouter une nouvelle couche de bureaucratie. Je verrais ce groupe rendre la décision après que la revendication a suivi le processus. La revendication arrive, elle est acceptée et, ensuite, elle est transmise à ce groupe pour règlement définitif. J'essaierais d'accélérer les choses un peu. Autrement, elles vont s'enliser au niveau judiciaire et au niveau du ministère.

Mme Metallic : Vous avez absolument raison. C'est là que nous voyons la plupart des retards. Une de nos préoccupations concernant la version actuelle de la Loi sur le règlement des revendications particulières, c'est que ces délais ne sont pas améliorés par ce texte de loi. Peut-être qu'il ajoute plus de couches dans le processus. Ensuite, il y a le fait que le ministre peut examiner une revendication indéfiniment; il n'y a pas de limite de temps. Les limites de temps sont un élément indispensable pour s'assurer que ces revendications sont traitées aussi rapidement que possible.

En ce qui concerne la Loi sur le règlement des revendications particulières, la partie commission serait de s'assurer que ces revendications sont évaluées en temps opportun. Seules les revendications pour lesquelles il y a contestation seraient transmises à la partie arbitrale de l'organisme. Ces processus peuvent être adaptés, de sorte que les revendications puissent être étudiées en temps opportun.

Le sénateur Dyck : En ce qui concerne les limites de temps pour chaque étape, comment entrevoyez-vous que ce processus sera mis en place? Comment fixeriez-vous les limites de temps? Vous diriez à AINC : « Lorsque vous recevez une revendication, vous avez tant de mois pour l'examiner ». Quel serait le processus pour mettre ce genre de procédure en place?

Mme Metallic : Il y a des politiques et des procédures qui peuvent être élaborées et qui fixeraient un échéancier pour l'étude des revendications au nom du gouvernement fédéral.

Nous préférions voir ces procédures incluses dans la loi de manière qu'il n'y ait pas de pouvoir discrétionnaire de les changer. Toutefois, elles peuvent également être fixées par le biais des politiques et des procédures de n'importe quel organisme indépendant.

M. Fontaine : J'aimerais faire une dernière déclaration. Cela est lié à votre question. J'ignore si j'ai été en mesure d'y répondre aussi bien qu'elle le mérite.

Vous faites allusion au fait que de nombreux Canadiens ont peur des revendications territoriales. Les gens ont une peur réelle que si une revendication est réglée, ils seront dépossédés de leurs terres et de leur propriété et qu'ils seront privés de leurs droits. Il n'y a jamais eu de désir ou d'intérêt de la part des Premières nations de priver quelqu'un des droits dont nous devrions tous pouvoir jouir.

The most recent example of that fear is the situation in Quebec City, where documents were recently uncovered. Some private dealer had documents about the Huron claim related to Quebec. Premier Charest had to make a public statement that no one would lose their home or be deprived of their rights. There is this unfounded fear on the part of many Canadians that the resolution of claims means that they will be dispossessed or denied their rights. That is the farthest thing from the truth. We all know that.

Your point about public education and public information, Mr. Chairman, is absolutely bang on. We have to consider how we undertake this major initiative.

The other point I would make is that if one of the issues that matters most is the cost, I know it is possible to put together a business case that will convince not just parliamentarians, not just the Senate, on the importance of resolving claims in an expeditious manner. We did that with the residential school settlement agreement. We knew that it was costing the government too much money. The process, as it was, was unfair and cumbersome. For every \$1 being paid out, it was costing the government \$4 to administer. It was going to take something like 53 years to resolve all the residential school claims that were before the courts and there were only 15,000.

The government came to us and said, "We have listened to your arguments. We would be interested in seeing a business case that sets out why your approach would be better and would save the government and the taxpayer money." We did so. I do not want to overstate it, but I believe it was so convincing that they had to accept it. That is not the point I want to make; rather that it was well done — we did it. We knew the numbers and we put them forward in a way that was convincing. I believe the same kind of proposition ought to be considered for land claims.

A number of years ago, *TIME* magazine did a major piece on claims. It was a big story about the kind of money First Nations people would have and the land that they would possess. I forget the exact number, but the article stated that 15 per cent of the land mass of Canada would be transferred to First Nations if all the claims were resolved. I am not convinced that was necessarily an accurate or true portrayal of claims. Major dailies have done pieces on claims. These have not been the most effective or accurate portrayals of this particular matter either, which is one of the most important challenges before the country. I believe we must do better. My commitment before this committee is that we are prepared to see this through.

L'exemple le plus récent de cette peur, c'est la situation de Québec, où des documents ont été découverts récemment. Un négociant privé avait des documents au sujet de la revendication des Hurons sur la ville de Québec. Le premier ministre Charest a dû faire une déclaration publique pour dire que personne n'allait perdre sa résidence ou ne serait privé de ses droits. Il y a cette peur non fondée chez de nombreux Canadiens que le règlement des revendications signifie qu'ils seront dépossédés de leurs terres ou privés de leurs droits. Rien n'est plus loin de la vérité. Nous le savons tous.

Votre point sur l'éducation et l'information du public, monsieur le président, va droit au but. Nous devons envisager comment nous allons entreprendre cette initiative majeure.

L'autre point que j'aimerais faire valoir, c'est que si une des questions qui comptent le plus, c'est le coût, je sais qu'il est possible de préparer une analyse de rentabilité qui convaincra tout le monde, non seulement les parlementaires ou le Sénat, de l'importance de régler rapidement les revendications. Nous l'avons fait dans le cas de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens. Nous savions que cela coûtait trop d'argent au gouvernement. Le processus, tel qu'il était, était injuste et lourd. Chaque dollar payé coûtait quatre dollars au gouvernement en frais d'administration. Il aurait fallu quelque chose comme 53 ans pour régler toutes les revendications liées aux pensionnats qui étaient devant les tribunaux et il n'y en avait que 15 000.

Le gouvernement est venu nous voir et a dit : « Nous avons écouté vos arguments. Nous serions intéressés à voir une analyse de rentabilité qui indique pourquoi votre approche est meilleure et qu'elle permettrait d'économiser l'argent du gouvernement et des contribuables ». Nous l'avons fait. Je ne veux pas exagérer, mais je crois qu'elle était si convaincante qu'il n'avait pas d'autre choix que d'accepter. Mais ce n'est pas le point que je veux faire valoir; mais plutôt que c'était bien fait — nous l'avons fait. Nous connaissons les chiffres et nous les avons présentés de façon convaincante. Je crois que le même genre de proposition devrait être pris en considération dans le cas des revendications territoriales.

Il y a un certain nombre d'années, le magazine *TIME* a fait un grand reportage sur les revendications. C'était une grosse histoire au sujet de l'argent que les gens des Premières nations toucheraient et des terres qu'ils posséderaient. Je ne me souviens plus du chiffre exact, mais l'article affirmait que 15 p. 100 de la masse terrestre du Canada seraient transférés aux Premières nations si toutes les revendications étaient réglées. Je ne suis pas convaincu que c'était nécessairement une illustration exacte ou vérifiable des revendications. De grands quotidiens ont fait des reportages sur les revendications. Il ne s'agissait pas non plus des illustrations les plus efficaces ou exactes de cette question particulière, qui est l'un des défis les plus importants auxquels le pays est confronté. Je crois que nous devons faire mieux. Mon engagement devant le présent comité, c'est que nous sommes prêts à aller jusqu'au bout.

The Chairman: When the minister came through and gave evidence and answered our questions, I said that expectations are extremely high with regard to him as Minister of Indian and Northern Affairs, because of the 10 years of Indian Claims Commission experience that he brings to the fore.

We have never had a minister who has had his experience. We have had good ministers, such as Jane Stewart and others with whom I have worked, but no one has ever brought the experience he has.

We have to capitalize on this. You will find the Senate committee will try its hardest to understand the problem and make the recommendations as forcefully as possible. We would like to work with you. Hopefully, you can carry the message.

I know you have had access to the minister on many occasions. Hopefully, we can come to some resolve. I thank you both for the excellent presentation and the candid and straightforward way that you responded to our questions.

Honourable senators, our next witnesses are from the Blood Tribe/Kainai First Nation from the province of Alberta. The main presenter will be Ms. Annabel Crop Eared Wolf, who is Coordinator of the Tribal Government and External Affairs Department, which is responsible for the conduct of research and negotiation of land claims. With her, are Mr. Les Healy and Ms. Dorothy First Rider.

Annabel Crop Eared Wolf, Tribal Government and External Affairs Coordinator, Blood Tribe/Kainai: Mr. Chairman, on behalf of the Blood Tribe we would like to thank you for the opportunity to appear before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples with respect to specific claims. We welcome the opportunity to put forward our concerns and commentary on the policy and process.

The Blood Tribe is comprised of 10,000 members and has an existing land base of 547.5 square miles situated in Southern Alberta. It is one of four nations that comprise the Blackfoot Confederacy, whose traditional territory extends from the North Saskatchewan River in Alberta, near Edmonton, to the Yellowstone River in Montana, U.S.A., and from the Rockies to the Great Sand Hills in Saskatchewan. The Blood Tribe, along with other Blackfoot speaking nations, made treaty with the Americans in 1855 and with the British Crown in 1877, in accordance with its principles of treaty making, *Inistisinni*.

Canada's fiduciary responsibility stems not only from the treaty relationship, but also from the 1763 Royal Proclamation whereby Canada assumed the responsibility of "Indians and lands reserved for Indians."

Le président : Lorsque le ministre est venu et qu'il a témoigné et répondu à nos questions, j'ai dit que les attentes étaient extrêmement élevées à son égard en tant que ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à cause des 10 années d'expérience à la Commission des revendications des Indiens qu'il apporte dans ce dossier.

Nous n'avons jamais eu un ministre qui avait son expérience. Nous avons eu de bons ministres, comme Jane Stewart et d'autres avec qui j'ai travaillé, mais personne n'a jamais apporté l'expérience qu'il possède.

Nous devons capitaliser là-dessus. Vous allez constater que le comité du Sénat fera de son mieux pour comprendre le problème et présenter des recommandations aussi fermes que possible. Nous aimerions travailler avec vous. Espérons que vous pourrez porter le message.

Je sais que vous avez eu accès au ministre à de nombreuses occasions. Espérons que nous pourrons arriver à trouver des solutions. Je vous remercie tous les deux pour l'excellent exposé et la façon franche et directe avec laquelle vous avez répondu à nos questions.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins viennent de la tribu des Blood/Première nation Kainai de la province de l'Alberta. La déclaration sera présentée par Mme Annabel Crop Eared Wolf, qui est coordonnatrice du gouvernement tribal et du service des affaires extérieures, responsable de la conduite de la recherche et des négociations relatives aux revendications territoriales. Elle est accompagnée de M. Les Healy et de Mme Dorothy First Rider.

Annabel Crop Eared Wolf, coordonnatrice du gouvernement tribal et des affaires extérieures, tribu des Blood/Kainai : Monsieur le président, au nom de la tribu des Blood, j'aimerais vous remercier de l'occasion qui nous est donnée de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones en ce qui concerne les revendications particulières. Nous sommes heureux de profiter de cette occasion pour faire connaître nos préoccupations et nos observations sur la politique et le processus.

La tribu des Blood compte 10 000 membres et la superficie de son territoire actuel, situé dans le sud de l'Alberta, est de 547,5 milles carrés. Il s'agit de l'une des quatre nations qui constituent la Confédération des Pieds-Noirs, dont le territoire ancestral s'étend de la rivière Saskatchewan Nord en Alberta, près d'Edmonton, jusqu'à la rivière Yellowstone au Montana, aux États-Unis, et des Rocheuses jusqu'à la région des Great Sand Hills en Saskatchewan. La tribu des Blood, avec d'autres nations qui parlent la langue des Pieds-Noirs, a signé un traité avec les Américains en 1855 et avec la Couronne britannique en 1877, conformément à ses principes en matière d'établissement de traités, *Inistisinni*.

La responsabilité fiduciaire du Canada découle non seulement de la relation établie par le traité, mais également de la Proclamation royale de 1763 par laquelle le Canada assumait la responsabilité des Indiens et des terres réservées aux Indiens.

The specific claims policy and the process have many flaws. It is difficult to determine the best place to begin.

Our understanding of that policy is that it was designed to assist Canada in resolving its outstanding legal obligations to First Nations by operating under the fundamental principles of fairness, including fairness to First Nations. At times, it appears that Canada is too preoccupied with exercising fairness to the people of Canada generally, to surrounding communities. In our view this conflicts with the fiduciary responsibility that Canada has with First Nations. We perceive this to be one of the major reasons why so few claims have been settled to date and why some are still pending.

The next part of my presentation deals with the Blood Tribe's specific concerns arising from their experience with the specific claims process, which are of a more technical nature at the research level and at the stages prior to the claims going to the Justice Canada. Ms. First Rider will deal with the next part, which will be a commentary on the Specific Claims Resolution Act, and Mr. Healy will provide the conclusion of our presentation.

The tribe has been dealing with specific claims since 1974 when they filed the big claim with the then Indian Claims Commission. This claim is currently still in the system. It is currently before the Indian Claims Commission for an inquiry, and we are hoping to hear something on that in February of 2007. We have settled parts one and two of an illegal surrender claim in 1996 and in 2003, and we currently have another four claims going through the specific claims process.

Some of the concerns we have with the process include, the inherent conflict of interest that lies in the specific claims process: The body to which the Blood Tribe takes its claims is a department of the body against which it has a claim; this also affects Canada's fiduciary and other legal responsibilities to the Blood Tribe.

Another concern is the overall effectiveness of the specific claims process in dealing with specific claims in a timely and fair manner relating directly to Indian and Northern Affairs Canada's management of the process.

Resourcing of the research stage is a problem. First Nations are never in a position of being equal partners leading up to the negotiation table or at the negotiation table. First Nations are disadvantaged in researching claims, filing claims and negotiating claims. This is because First Nations do not have, nor will they ever have, the same resources as the Specific Claims Branch to do research. First Nations do not have the financial resources to hire the personnel to conduct their research to the extent that the Specific Claims Branch does. The Specific Claims Branch has the

La politique et le processus des revendications particulières comportent de nombreuses lacunes. Il est difficile de savoir par où commencer.

Ce que nous comprenons de cette politique, c'est qu'elle a été conçue pour aider le Canada à régler ses obligations légales en souffrance à l'égard des Premières nations en vertu des principes fondamentaux de l'équité, y compris de l'équité envers les Premières nations. Parfois, il semble que le Canada est trop préoccupé à faire preuve d'équité à l'égard du peuple du Canada en général, des communautés environnantes. Nous sommes d'avis que cela entre en conflit avec la responsabilité fiduciaire du Canada à l'égard des Premières nations. Nous pensons que c'est là une des principales raisons qui expliquent pourquoi si peu de revendications ont été réglées jusqu'à présent et pourquoi il y en a autant qui sont en attente.

La prochaine partie de mon exposé traite des préoccupations particulières de la tribu des Blood découlant de son expérience du processus des revendications particulières, qui est de nature plus technique au niveau de la recherche et dans les étapes qui précèdent la transmission des revendications à Justice Canada. Mme First Rider traitera de la partie suivante, qui sera un commentaire sur la Loi sur le règlement des revendications particulières, et M. Healy conclura notre exposé.

Notre tribu traite des revendications particulières depuis 1974, année où elle a présenté sa grande revendication à l'organisme d'alors, la Commission des revendications des Indiens. La revendication est toujours dans le système à l'heure actuelle. Elle fait l'objet d'une enquête de la part de la Commission des revendications des Indiens et nous espérons avoir des nouvelles de cette question en février 2007. Nous avons réglé les parties un et deux d'une revendication de cession illégale en 1996 et en 2003, et il nous reste encore quatre revendications dans le processus des revendications particulières.

Parmi nos préoccupations concernant le processus figure le conflit d'intérêts inhérent dans le processus des revendications particulières : l'organisme à qui la tribu des Blood adresse ses revendications est un service d'un organisme contre qui la revendication porte; cela touche également la responsabilité fiduciaire et les autres responsabilités légales du Canada à l'égard de la tribu des Blood.

Une autre préoccupation est l'efficacité globale du processus de revendications particulières pour traiter les revendications d'une manière équitable et en temps opportun et qui est liée directement à la gestion du processus par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Les ressources à l'étape de la recherche constituent un problème. Les Premières nations ne sont jamais dans une position de partenaires égaux dans les étapes qui mènent à la table de négociation ou à la table de négociation elle-même. Les Premières nations sont désavantagées pour ce qui est de la recherche touchant les revendications, la présentation des revendications et la négociation des revendications. Cette situation est attribuable au fait que les Premières nations n'ont pas, et n'auront jamais, les mêmes ressources que la Direction

whole of Justice Canada to assess their claims and develop their legal arguments. There is no evidence of being on a level playing field. For example, the Blood Tribe received about 15 per cent of their total cost of land claim research from the research funding division of the Specific Claims Branch. The remainder, they paid out of their own resources. If the tribe had not been in the position to assist with these costs, we would never have been able to bring forward all the claims we have for resolution either through the specific claims process, the Indian Claims Commission or the courts.

We are concerned about the lack of appreciation and knowledge of the Specific Claims Branch and their researchers for the unique qualities and history of the Blood Tribe, and I imagine that applies to other First Nations, too.

The draft terms of reference for specific claims historical research, also referred to as the confirmation report, and the actual draft confirmation report or historical research report often misidentify, over-generalize, unilaterally expand upon and/or misunderstand the factual issues presented by the Blood Tribe in a particular claim.

Draft terms of reference for specific claims historical or confirmation research often do not follow the outline of factual evidence presented in the Blood Tribe's written submissions. The result is that much time is wasted on determining terms of reference that are mutually agreeable to both parties.

We are concerned about the inordinate length of time it takes Indian and Northern Affairs Canada, Specific Claims Branch and Justice Canada at all stages of the process, including drafting proper and accurate terms of reference for the historical research report; reviewing written claims submissions when they are submitted by the Blood Tribe; replying to the Blood Tribe's concerns on the historical research report; revising any historical research report to accurately reflect factual information; finalizing a historical research report that is acceptable to both parties; determining whether a claim is valid; and finally, negotiating a settlement on a claim.

Perhaps one of our greatest trials with the process has been at the confirmation report stage. We understand that the confirmation report is to ensure that all the facts have been set out based on supporting documentation, which comprises the grievance or the claim. Justice Canada is presented with this report, which they then use as a summary to work from in determining whether or not the claim is to be validated or

générale des revendications particulières. La Direction générale des revendications particulières peut compter sur l'ensemble du ministère de la Justice du Canada pour évaluer les revendications et préparer ses arguments juridiques. Il n'y a aucune indication que nous soyons sur un pied d'égalité. Par exemple, la tribu des Blood s'est fait rembourser, par la Division du financement de la recherche de la Direction générale des revendications particulières, environ 15 p. 100 des coûts nécessaires à la recherche pour la revendication territoriale. Le reste, elle a dû le payer de sa poche. Si la tribu n'avait pas été en mesure d'assumer ces coûts, nous n'aurions jamais pu présenter toutes nos revendications en attente de règlement, que ce soit par le biais du processus des revendications particulières, de la Commission des revendications des Indiens ou des tribunaux.

Nous nous inquiétons du fait que la Direction générale des revendications particulières et ses chercheuses ne semblent pas reconnaître le caractère unique et l'histoire particulière de la tribu des Blood. J'imagine d'ailleurs que c'est la même chose pour d'autres Première nations.

Il arrive souvent que les paramètres établis pour les recherches historiques à l'égard des revendications particulières, ainsi que le rapport produit à l'issue de ses recherches, aussi appelé rapport de confirmation, s'appuient sur de fausses représentations, une surgénéralisation, un grossissement unilatéral ou une mauvaise compréhension des données factuelles présentées par la tribu des Blood relativement à une revendication donnée.

Il n'est pas rare que les paramètres provisoires élaborés pour une recherche historique ou de confirmation à l'égard d'une revendication particulière s'écartent de la trame imprimée par les données factuelles fournies dans les présentations écrites de la tribu des Blood. Il en résulte qu'il faut consacrer beaucoup de temps à l'établissement de paramètres acceptables pour les deux parties.

Nous sommes également préoccupés par l'énorme quantité de temps qu'il faut au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à la Direction générale des revendications particulières et à Justice Canada à toutes les étapes du processus, y compris la rédaction de paramètres appropriés et exacts pour le rapport de recherche historique; l'examen de la présentation écrite des revendications soumises par la tribu des Blood; les suites à donner aux préoccupations soulevées par la tribu des Blood relativement au rapport de recherche historique; la révision de ces rapports pour qu'ils soient conformes aux données factuelles fournies; le parachèvement d'un rapport de recherche historique acceptable pour les deux parties; la décision à rendre quant à la validité de la revendication; et enfin, la négociation d'un règlement à l'égard de la revendication.

C'est peut-être l'étape du rapport de confirmation qui nous cause le plus de problèmes dans ce processus. Nous comprenons que le rapport de confirmation vise à s'assurer que tous les faits présentés sont conformes à la preuve documentaire fournie, ce qui inclut le grief ou la revendication. Ce rapport est ensuite présenté à Justice Canada qui s'en sert comme résumé à partir duquel on détermine si la revendication est valide ou doit être rejetée. Le

rejected. Thus, the confirmation report is a very important and valuable product, and extreme care needs to be taken so that it is done right and is an objective recounting of all the pertinent facts and events. We have found that, in our experience, this is not the case. We have one report that we rejected three times and had actually finalized arrangements with the Indian Claims Commission to mediate before the Specific Claims Branch was convinced that it needed to be reviewed and rewritten; because their confirmation report was essentially a legal review and a rejection of our claim at the confirmation stage. I believe it took three different writers and researchers contracted by Specific Claims Branch to work on this report before a document was produced that we could live with, so to speak. This is just one example; we continue to have problems with how our other claims are being dealt with at various stages.

The researchers that Specific Claims Branch retains to conduct historical and confirmation research very often engage in legal analysis, of the sort I described, and arrive at legal conclusions as to the validity of the claim when their mandate is simply to provide a report on the factual evidence relevant to a particular claim. Their historical researchers are not qualified to make legal conclusions.

Specific Claims Branch researchers are often biased in favour of the Crown and against the Blood Tribe, when their role is simply to provide an unbiased, factual, historical research report.

The language and terminology used by Specific Claims Branch researchers in their historical research reports is often biased against the Blood Tribe.

The apparent absence of quality control exercised by Specific Claims Branch in reviewing the research report provided by their researchers is a concern; it appears that the Specific Claims Branch simply forwards their research reports to the tribe without reviewing them or, if they are reviewed, it does not appear that the Specific Claims Branch is concerned with the quality or accuracy of the reports being provided to the Blood Tribe.

The quality of work that Specific Claims Branch researchers provide in their confirming historical research report is often poor; such as poor citation of references, no citation of references, relying on and citing documents that are not relevant to the claim, misinterpreting and generalizing information found in historical documents, arriving at conclusions that are not supported by the facts, and arriving at legal conclusions based on factual evidence.

rapport de confirmation est donc un document très important et très utile et il convient de tout mettre en œuvre pour s'assurer qu'il présente un compte rendu objectif de l'ensemble des faits et des événements pertinents. L'expérience nous a pourtant démontré que ce n'est pas le cas. Il y a notamment un rapport que nous avons rejeté trois fois et pour lequel nous avons dû prendre des arrangements avec la Commission des revendications des Indiens afin qu'elle agisse comme médiateur avant que la Direction générale des revendications particulières ne convienne que le rapport en question devait effectivement être revu et réécrit parce qu'il prenait à toutes fins utiles la forme d'un examen juridique et d'un rejet de notre revendication à l'étape même de la confirmation. Je crois que la Direction générale des revendications particulières a dû faire appel à trois rédacteurs et recherches différents pour travailler sur ce rapport avant qu'on puisse nous soumettre un document que nous pouvions juger acceptable. Ce n'est là qu'un exemple; nous avons encore des problèmes avec nos autres revendications à toutes les étapes du traitement.

Les agents dont la Direction générale des revendications particulières retiennent les services pour effectuer la recherche historique et de confirmation se livrent très souvent à une analyse juridique, comme je viens de le décrire, et en viennent à tirer des conclusions juridiques quant à la validité de la revendication, alors que leur mandat se limite simplement à produire un rapport sur les données factuelles qui s'y rattachent. Ce sont des agents de recherche historique qui n'ont pas les qualifications requises pour tirer des conclusions juridiques.

Les recherches de la Direction générale des revendications particulières ont souvent un parti pris en faveur de la Couronne et à l'encontre de la tribu des Blood, alors que leur rôle devrait consister simplement à produire un rapport de recherche historique impartial et factuel.

Dans le rapport de recherche historique, les agents mandatés par la Direction générale des revendications particulières utilisent souvent une phraséologie et des termes qui témoignent d'un parti pris à l'encontre de la tribu des Blood.

Il faut aussi s'inquiéter du fait que la Direction générale des revendications particulières ne semble exercer aucun contrôle de la qualité à l'égard des rapports de recherche produits; on dirait que la Direction générale se contente de transmettre ses rapports de recherche à la tribu sans même les réviser ou encore en les révisant sans se préoccuper de la qualité ou de l'exactitude de ces rapports.

Le travail des recherches de la Direction générale des revendications particulières pour la confirmation des rapports de recherche historique est souvent de médiocre qualité à différents égards : références mal citées ou pas citées du tout; prise en compte et citation de documents qui n'ont rien à voir avec la revendication; interprétation erronée et généralisation de l'information contenue dans les documents historiques; conclusions qui ne sont pas étayées par les faits; et conclusions juridiques tirées à partir des données factuelles.

Specific Claims Branch researchers do not generally follow agreed-upon terms of reference in the confirming research. The practice of utilizing contract researchers creates a situation where there is no corporate memory; new people essentially are being paid to learn before they can become productive, and we pay for the errors made due to the inexperience.

Generally, and overall, the inordinate length of time it takes for Indian and Northern Affairs Canada to resolve a specific claim, being nine to 10 years, is unacceptable. We need to shorten that time frame.

If a claim is rejected, the only option is to go to court. There is presently no dispute resolution mechanism in place. The internal process developed by the Specific Claims Branch does not offer a way of dealing with a dispute.

We would like to say a word about compensation. Compensation, in our opinion, should not be portioned out over time. It does not serve the First Nation well. First Nations see these compensations as a means of righting a wrong that they suffered as a result of fraudulent and mismanagement of their assets at the hands of government and restoring the economic base they were denied. It does not make sense that the repayment, the settlement, should be rationed out to them. They should have the full benefit of the compensation up front, so that they can plan comprehensively in terms of community development and investments.

In light of the foregoing, the Blood Tribe does not view the current specific claims process as adequate to the task of addressing Canada's lawful obligations to the Blood Tribe.

In respect of any potential benefits to the Blood Tribe and Canada of resolving grievances encompassed by specific claims, it is difficult to state any such benefits given the Blood Tribe's concern with the current process. Certainly, it would be of great benefit to both parties to avoid court and costly litigation and to have access to a truly fair and unbiased process, which is currently not available.

Dorothy First Rider, Senior Researcher, Blood Tribe/Kainai: I would like to share with you our thoughts on the Specific Claims Resolution Act. The Blood Tribe does not view the Specific Claims Resolution Act as a positive solution to the timely and fair resolution of specific claims. In 2003, the Blood Tribe made a written submission to the Senate committee, which set out their concerns. Some of these are as follows: The treaty and fiduciary relationship between First Nations and Canada must inform the process created to deal with specific claims. This means any process developed must be designed by both First Nations and Canada. It cannot be a legislative process that simply continues to allow

En général, les agents de recherche de la Direction générale des revendications particulières ne respectent pas les paramètres convenus pour la recherche de confirmation. Le recours à des recherches contractuelles fait en sorte qu'on se prive d'une certaine mémoire institutionnelle. À toutes fins utiles, on paie de nouveaux agents pour qu'ils apprennent avant de devenir productifs et nous payons pour les erreurs qu'ils commettent en raison de leur inexpérience.

De manière générale et dans l'ensemble, il est tout à fait inacceptable que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien puisse prendre jusqu'à neuf ou dix ans pour régler une revendication particulière. Il faut absolument que ce délai tout à fait démesuré soit raccourci.

Lorsqu'une revendication est rejetée, le recours aux tribunaux constitue la seule option possible. Il n'existe pas actuellement de mécanisme de règlement des différends. Le processus interne élaboré par la Direction générale des revendications particulières ne prévoit aucun mode de traitement des différends.

Je voudrais vous parler un peu de l'indemnisation. À notre avis, les sommes versées ne devraient pas être réparties sur une période donnée. Ce n'est pas la meilleure façon d'aider la Première nation concernée. Les Premières nations considèrent que ces indemnités visent à rectifier un tort dont ils ont souffert en raison d'une gestion frauduleuse ou déficiente de leurs actifs par le gouvernement et à leur redonner ainsi la base économique dont elles ont été dépossédées. Il est tout à fait illogique que ce remboursement, le règlement, leur soit versé au compte-gouttes. Elles devraient avoir droit dès le départ à l'indemnité totale de manière à pouvoir planifier de façon intégrée leurs investissements et le développement de leurs communautés.

Dans ce contexte, la tribu des Blood estime que le processus actuel de règlement des revendications particulières ne permet pas au gouvernement du Canada de s'acquitter de ses obligations juridiques à leur endroit.

Pour ce qui est des avantages possibles pour la tribu des Blood et le Canada du règlement des griefs soulevés dans le cadre des revendications particulières, il est difficile pour notre tribu d'en faire le constat étant donné les lacunes que nous observons dans le système actuel. Il ne fait aucun doute qu'il serait très profitable pour les deux parties de pouvoir éviter les tribunaux et les poursuites coûteuses et d'avoir accès à un processus véritablement équitable et impartial, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Dorothy First Rider, chercheuse en chef, tribu des Blood/Kainai : J'aimerais vous faire part de nos impressions relativement à la Loi sur le règlement des revendications particulières. La tribu des Blood ne considère pas que cette loi constitue une solution appropriée pour le règlement rapide et équitable de revendications particulières. En 2003, la tribu des Blood a fait part de ses préoccupations à cet égard dans une présentation écrite au comité sénatorial. Voici quelques-unes de ces préoccupations. Le processus mis en place pour le traitement des revendications particulières doit tenir compte des rapports fiduciaires et des rapports fondés sur des traités qui existent entre les Premières nations et le Canada. Ainsi, tout processus retenu

the existing conflict of interest in the current specific claims process and continues to favour Canada at the expense of First Nations.

The act is not an improvement over the existing specific claims process. In fact, it creates greater inequity as it legislatively protects Canada's interests to the detriment of First Nations.

The act continues centuries-long paternalism as it proposes to address the outstanding claims of all First Nations without regard for the differences among First Nations, including population, geographical area, specific relationships with Canada, treaties or state of economic development. The Blood Tribe has a unique separate relationship with Canada, which is independent of other relationships Canada has with other First Nations.

Any process used to resolve specific claims must be independent and impartial. These attributes are lacking in that the CEO, commission and tribunal will be appointed by federal cabinet; and, while First Nations may make representations concerning such appointments, there is no obligation on the minister to respond to those representations or revise the appointing process. This legislatively secures to Canada an unfair advantage.

Vesting the sole authority in the minister also violates the principles of natural justice related to the rule against bias, which applies to quasi-judicial bodies such as the commission and tribunal.

The lack of independence and impartiality is further compounded by the fact that all commissioners and adjudicators are eligible for reappointment when their terms expire. This gives the perception that they will seek to favour their appointers — Canada — in exercising their powers and duties in order to secure additional appointment terms.

The lack of involvement of First Nations in the appointment process continues the inequity in the current process and continues to protect Canada's current status as both defendant and judge in relation to the resolution of specific claims. This too undermines the commission's and tribunal's independence and impartiality.

The delay in the current process is not only continued under the act, it is legislated. There is no timeline under which the minister must make a decision as to whether he will negotiate a claim. He is only required to report to the commission every six months on the status of his review. The effect is that the entire process is suspended while the minister continues the claims submission.

doit être conçu conjointement par les Premières nations et le Canada. Il ne doit pas s'inscrire dans un cadre législatif qui ne fait que maintenir le conflit d'intérêts existant dans le processus actuel de règlement des revendications particulières et continuer à favoriser le Canada au détriment des Premières nations.

La loi ne représente pas une amélioration par rapport au processus de règlement des revendications particulières déjà en place. De fait, elle contribue à accroître l'iniquité en accordant une protection législative au Canada au détriment des intérêts des Premières nations.

La loi perpétue un paternalisme séculaire en proposant de régler les revendications de l'ensemble des Premières nations sans tenir compte des facteurs qui les distinguent entre elles, notamment la population, l'emplacement géographique, les rapports entretenus avec le Canada, les traités conclus ou le niveau de développement économique. Ainsi, la tribu des Blood a établi une relation distincte tout à fait particulière avec le Canada, qui est indépendante de tous les autres rapports maintenus entre le Canada et les autres Premières nations.

Tout processus utilisé pour régler les revendications particulières doit être indépendant et impartial. Ce n'est pourtant pas le cas actuellement car le directeur général, la commission et le tribunal seront nommés par le cabinet fédéral et que le ministre n'est aucunement tenu de donner suite aux arguments que pourraient faire valoir les Premières nations relativement à ces nominations ni de réviser le processus de nomination en conséquence. La loi assure ainsi au Canada un avantage inéquitable.

En accordant ce pouvoir exclusif au ministre, on contrevient également aux principes de justice naturelle liés à la règle de l'impartialité qui s'applique aux organes quasi judiciaires comme la commission et le tribunal.

Le manque d'indépendance et d'impartialité est d'autant plus criant que tous les commissaires et tous les arbitres peuvent voir leur nomination être renouvelée à l'expiration de leur mandat. On peut ainsi avoir l'impression qu'ils seront portés à favoriser la partie responsable de leur nomination — à savoir le Canada — dans l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs fonctions afin de s'assurer un nouveau mandat.

Le fait que les Premières nations ne participent pas directement au processus de nomination est une iniquité du mécanisme actuel et permet au Canada de continuer à agir comme juge et partie pour le règlement des revendications particulières. C'est un autre facteur qui mine l'indépendance et l'impartialité de la commission et du tribunal.

Non seulement la loi ne corrige-t-elle pas la lenteur du système actuel, mais elle lui fournit des assises législatives. Aucune échéance n'est fixée quand au moment où le ministre doit décider s'il va ou non négocier un règlement. Il est seulement tenu de faire rapport à la commission tous les six mois quant à l'état d'avancement de son examen. Il en ressort que le processus dans son ensemble demeure en suspens pendant le ministre étudie la revendication.

The \$10 million limit on claims that go to the tribunal gives the minister an incentive not to negotiate larger claims, which make up the majority of all claims. This means First Nations will have to litigate larger claims or proceed to the tribunal on the settlement. This is not a reasonable choice for First Nations.

I would also like to address our concerns with the additions to the reserve process. While we understand that this review's terms of reference do not include anything that goes beyond the settlement stage, such as additions to reserve policy, there are serious problems that need to be addressed through some kind of mechanism, somewhere within the government.

The ability of a First Nation to purchase land to replace land that was illegally taken by Canada, or in the case of unfulfilled treaty promises, sounds good at the onset. The reality is that there are numerous difficulties. Problems with acceptance of First Nations as business or residential neighbours necessitates a subsequent requirement for a costly communication strategy and other associated problems and costs with respect to third-party interests. This then creates other problems for First Nations, such as finding suitable land within the allotted time frame. There is no guarantee that First Nations will receive an extension of time to purchase land and turn it to reserve. In general, addition to reserve is a cumbersome process that does not include Canada at certain crucial stages of the additions to reserve process; for example, provincial involvement, third party involvement. Canada needs to remember that it still has fiduciary obligations that it chooses not to act upon behalf of First Nations. There are some real problems in this area and we just want to alert the senators to this and state that it needs to be looked at by someone, somewhere in the government.

Les Healy, Councillor, Blood Tribe/Kainai: The Blood Tribe views Treaty No. 7 as the foundation of their relationship with Canada, and this gives rise to the fiduciary relationship between the parties and Canada's fiduciary obligations to the Blood Tribe. The treaty and fiduciary relationship are protected in section 35 of the Constitution Act of 1982, which requires that Canada consult with the Blood Tribe in relation to any actions it takes that will impact on the Blood Tribe's rights and claims, as well as the relationship the Blood Tribe has with Canada.

The current specific claims process is inadequate to deal with the timely and fair resolution of specific claims. The act suffers the same inadequacy and inequity. There must be a process that is truly independent, impartial, fair and timely. The only way this can be accomplished is by First Nations and Canada working toward the creation of such a process. Canada's unilateral processes and legislation, which serve to protect Canada's interests over First Nations' and which have

Le plafond de 10 millions de dollars établi pour les revendications soumises au tribunal a pour effet d'inciter le ministre à renoncer à négocier les revendications de plus grande valeur, soit la grande majorité d'entre elles. Ainsi, les Premières nations devront intenter des poursuites à l'égard des revendications plus importantes et s'adresser au tribunal pour un règlement. Ce n'est pas un choix raisonnable pour les Premières nations.

Je tiens également à traiter de nos préoccupations à l'égard du processus d'ajouts aux réserves. Nous sommes conscients que la présente étude porte uniquement sur l'étape du règlement, mais nous nous devons de signaler les problèmes graves découlant de la politique d'ajouts aux réserves, des problèmes que le gouvernement devra régler, d'une manière ou d'une autre.

À première vue, il apparaît louable de permettre à une Première nation d'acheter des terres pour remplacer celles dont le Canada l'a frauduleusement dépossédée ou qu'il a négligé de mettre à sa disposition en application d'un traité. En réalité, cela crée de nombreuses difficultés. Les problèmes liés à l'acceptation des membres des Premières nations comme voisins commerciaux ou résidentiels exigent la mise en œuvre d'une coûteuse stratégie de communication sans compter les problèmes connexes et les coûts associés aux intérêts des tiers. Les membres des Premières nations peuvent aussi éprouver de la difficulté à trouver des terres qui leur conviennent à l'intérieur des délais impartis. Rien ne garantit qu'on leur accordera une prolongation de délai pour acquérir ces terres et les intégrer à leurs réserves. En général, les ajouts aux réserves s'effectuent dans le cadre d'un processus fort complexe au titre duquel le Canada n'a pas son mot à dire dans certaines étapes clés qui font notamment appel à la participation de la province ou d'une tierce partie. Le Canada doit se souvenir qu'il conserve des obligations fiduciaires qu'il a choisi de ne pas exercer au nom des Premières nations. Des problèmes très concrets se posent à ce chapitre et nous voulions simplement alerter les sénateurs en faisant valoir que quelqu'un quelque part au gouvernement devra se pencher sur ces questions.

Les Healy, conseiller, tribu des Blood/Kainai : La tribu des Blood considère que le Traité n° 7 a jeté les bases de ses relations avec le Canada en établissant les rapports fiduciaires entre les parties ainsi que les obligations fiduciaires du Canada à son endroit. Le traité et les rapports fiduciaires sont protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui exige que le Canada consulte la Tribu des Blood relativement à toute action qu'il entreprend qui pourrait avoir des répercussions sur les droits et les revendications de cette tribu, ainsi que sur les rapports entretenus avec le Canada.

Le processus actuellement en place ne permet pas de régler rapidement et équitablement les revendications particulières. La loi est tout aussi inadéquate et inéquitable. On devrait pouvoir compter sur un processus véritablement indépendant, impartial, équitable et rapide. Pour ce faire, il faut absolument que les Premières nations et le Canada conjuguent leurs efforts pour la création d'un tel mécanisme. Il ne fait aucun doute que les processus et les lois unilatéralement imposés aux Premières

been unilaterally imposed on First Nations, clearly have not worked to date and will not work.

There can be no solution until Canada owns up to its legal obligations and sets out a mechanism for the resolution of claims that is truly independent, fair and adequately resourced at all levels. We are very much in agreement with those First Nation representatives, who have pointed out that the specific claims settlements need to be viewed in their proper context as part of the national debt and that action needs to cast them as such by the appropriate government agencies.

Thank you for taking the time to listen to our views of the specific claims policy and process.

Senator Peterson: Somewhere in here you mention that your claim is unique and no one else has this type of claim. What does that refer to?

Ms. First Rider: We have one huge claim that was put before the courts, I believe, in the early 1970s, then filed with the Specific Claims Branch in the 1980s, re-filed again in the 1990s and is now before the Indian Claims Commission for review. At the time of initiating the claim, we realized that it included not only a specific claim, but also a comprehensive claim.

We had problems identifying exactly where to file that claim. It actually had flavours of all three, even a treaty land entitlement claim. It was difficult, because of the restrictions, policy and criteria set out by Specific Claims Branch, to determine where it was going to fit. We wanted to know, at that particular time, if there was an avenue where claims such as this one could be filed with Specific Claims Branch without having to go through those restrictions.

The way the policy is right now is very clear; claims are filed separately as a specific claim, a comprehensive claim or as a treaty land entitlement claim.

Senator Peterson: You have been in litigation for 34 years.

Ms. First Rider: Exactly.

Senator Peterson: Do you have any idea how close you are?

Ms. First Rider: The claim is being reviewed by the Indian Claims Commission, and we hope to receive some kind of response by February 2007.

Senator Dyck: Thank you for your detailed report. Throughout it, you specifically address many elements of the claims process, and the elements that you feel are not working well.

nations par le Canada pour servir ses propres intérêts au détriment des Premières nations n'ont pas produit les résultats escomptés jusqu'à maintenant et ne feront pas mieux à l'avenir.

Aucune solution n'est possible tant que le Canada ne reconnaîtra pas ses obligations juridiques et n'établira pas un mécanisme de règlement des revendications qui sera véritablement indépendant, équitable et doté des ressources suffisantes à tous les paliers. Nous sommes tout à fait d'accord avec les représentants des Premières nations qui ont fait valoir que les règlements au titre des revendications particulières doivent être considérés dans le contexte qui leur est propre comme faisant partie de la dette nationale et qu'il convient de faire le nécessaire pour que les agences gouvernementales concernées agissent en conséquence.

Nous vous remercions d'avoir prêté une oreille attentive à nos points de vue relativement à la politique et au processus de règlement des revendications particulières.

Le sénateur Peterson : Vous indiquez quelque part dans votre présentation que votre revendication est unique et que personne d'autre n'en a une du même genre. Que voulez-vous dire par là?

Mme First Rider : Nous avons une revendication très vaste qui a été soumise aux tribunaux au début des années 1970, si je ne m'abuse, puis présentée à la Direction générale des revendications particulières dans les années 1980, soumise à nouveau dans les années 1990 et qui fait maintenant l'objet d'un examen par la Commission des revendications des Indiens. Au moment d'aller de l'avant avec cette revendication, nous nous sommes rendu compte qu'elle comprenait non seulement une revendication particulière, mais également une revendication globale.

Nous ne savions pas vraiment à qui nous adresser avec cette revendication. Elle pouvait en fait être assimilable aux trois catégories en incluant même les revendications relatives aux droits fonciers découlant des traités. Compte tenu des restrictions, des politiques et des critères établis par la Direction générale des revendications particulières, il était très difficile de déterminer l'avenue à privilégier. Nous voulions savoir à ce moment-là s'il pouvait être possible de soumettre des revendications de ce type à la Direction générale des revendications particulières sans qu'elles soient assujetties à toutes ces restrictions.

La politique actuelle est très claire : on traite de façon distincte les revendications particulières, les revendications globales et les revendications relatives aux droits fonciers découlant des traités.

Le sénateur Peterson : Voilà donc 34 ans que ce processus est enclenché pour vous.

Mme First Rider : Exactement.

Le sénateur Peterson : Savez-vous si vous vous approchez d'une conclusion?

Mme First Rider : La Commission des revendications des Indiens se penche actuellement sur notre dossier et nous espérons recevoir une réponse quelconque d'ici février 2007.

Le sénateur Dyck : Merci pour votre compte rendu détaillé. Tout au long de votre exposé, vous avez fait ressortir de nombreux éléments du processus de revendication en soulignant ceux qui ne fonctionnent pas bien à votre avis.

On page 3, one of the items that you addressed was at the confirmation report stage and the problems that you see with that process. Would you have any suggestions how that could be fixed? It seems to be a major stumbling block for you.

Ms. Crop Eared Wolf: I think it would be proper at some point to have the First Nation involved in the selection of these contract researchers. If we are going to be in this current process for some time, I feel some provision needs to be made where First Nations can be part of the selection process as to who does these confirmation historical reports.

Senator Dyck: From what you have presented, it sounds, as well, as though many of these researchers probably do not have very good job descriptions. Rather than doing historical research, it sounds like they are doing legal research, which they are not meant to be doing. How do you see getting around those sorts of activities?

Ms. Crop Eared Wolf: Technically, the First Nation is supposed to be involved in setting out those initial terms of reference. Even though we do, when they actually work with them, there still seems to be ample room for misinterpretation of the terms of reference. Therefore, I believe it is a matter of how the contract researchers are selected.

Senator Dyck: Even though you had input.

Senator Gustafson: You mentioned in your submission that there were lands in Montana. Do you hold lands in Montana now?

Ms. Crop Eared Wolf: Part of our traditional territory is now encompassed by what is the present state of Montana. Our traditional territory extended to the Yellowstone River near Billings, Montana; that would be toward the southeastern part of Montana. We made a treaty with the American government in 1855, but we never had the ability to realize any benefit from that treaty.

Senator Gustafson: Is there anything settled with the American government?

Ms. Crop Eared Wolf: No. Actually, in 1980, when we were working with the big claim — and this was a joint working committee with Canada and the Blood Tribe — one of the items set out in the terms of reference was to look at that treaty with the American government.

The Chairman: Do you enjoy the benefit of the land at all on the American side?

Ms. Crop Eared Wolf: There is no special benefit.

Senator Sibbston: I was going to ask the witnesses about the big claim that you talk about here. Did that relate to land? Also, regarding the fact it has taken so long, it is still not resolved, is it?

Ms. Crop Eared Wolf: It is a huge land claim at the southern and the western borders of the present reserve.

À la page 3, vous parlez ainsi des problèmes qui se posent à l'étape du rapport de confirmation. Avez-vous des suggestions quant aux améliorations à apporter à cet égard? Il semble que ce soit une importante pierre d'achoppement pour vous.

Mme Crop Eared Wolf : Il serait bon que la Première nation puisse participer au processus de sélection des chercheurs contractuels. Si le processus actuel doit être maintenu pendant un certain temps encore, je pense que des arrangements doivent être pris pour que la Première nation puisse participer à la sélection des personnes qui rédigent ces rapports de confirmation.

Le sénateur Dyck : D'après ce que vous nous indiquez, il apparaîtrait également que les descriptions de travail ne soient pas très claires pour bon nombre de ces chercheurs. Plutôt que de faire des recherches historiques, il semblerait qu'ils se livrent à une analyse juridique, ce qui ne relève pas de leur mandat. Comment pourrions-nous éviter les débordements de ce genre?

Mme Crop Eared Wolf : Théoriquement, la Première nation est censée participer à l'établissement de ces paramètres de départ. Même si nous l'avons effectivement fait, il semblerait que ces paramètres laissent beaucoup de place aux interprétations erronées lorsque les chercheurs doivent s'y conformer. Je crois par conséquent que la solution réside dans le mode de sélection des agents de recherche contractuels.

Le sénateur Dyck : Même si vous avez contribué à l'établissement des paramètres.

Le sénateur Gustafson : Vous avez parlé de terres au Montana. Possédez-vous des terres dans cet État actuellement?

Mme Crop Eared Wolf : L'État actuel du Montana englobe une partie de notre territoire traditionnel. Celui-ci s'étendait jusqu'à la rivière Yellowstone, près de Billings au Montana, c'est-à-dire dans la partie sud-ouest de cet État. Nous avons conclu un traité avec le gouvernement des États-Unis en 1855, mais nous n'avons jamais été en mesure d'en tirer aucun avantage.

Le sénateur Gustafson : Y a-t-il quoi que ce soit de réglé avec le gouvernement américain?

Mme Crop Eared Wolf : Non. En fait, en 1980, lorsque nous avons travaillé à la grande revendication au sein d'un comité de travail conjoint du Canada et de la tribu des Blood, l'un des éléments de notre mandat était d'examiner ce traité avec le gouvernement américain.

Le président : Jouissez-vous d'un quelconque avantage des terres du côté américain?

Mme Crop Eared Wolf : Il n'y a aucun avantage spécial.

Le sénateur Sibbston : J'allais interroger les témoins sur la grande revendication dont vous venez de parler. Porte-t-elle sur les terres? De plus, compte tenu du fait qu'elle prend si longtemps, elle n'est toujours pas résolue, n'est-ce pas?

Mme Crop Eared Wolf : C'est une immense revendication territoriale aux frontières sud et ouest de la réserve actuelle.

Ms. First Rider: When I was talking about and responding to Senator Peterson's question in regard to the big claim — and to the various flavours of the big claim, in terms of whether it was a comprehensive, specific or treaty land entitlement claim — if we had been able to file it in a fashion where we were able to do so with all three, the land that we would be negotiating for compensation from Canada would be equal to the amount of land that we presently have for the Blood Tribe — another 544 square miles of land. It is a huge area.

My colleague Ms. Crop Eared Wolf stated one of the problems that contributes to the time it takes to validate or respond to claims in response to Senator Dyck's question. With one of our claims, we had to reject three confirmation researches that had been done by people that had been contracted by the Specific Claims Branch. That was over a period of about three years, and that is a lot of unnecessary time. Initially, once a claim has been filed, it should not take that long for a claim to be responded to in terms of the confirmation research, right up to the time that the minister responds to us.

When we are considering a claim that is over 32 years old, that is simply ridiculous. We have to find an avenue, and I believe this is the perfect forum for the senators to make strong recommendations on how we will resolve these claims in half the time that it presently takes.

The Chairman: Would you like to respond to this, Mr. Healy?

Mr. Healy: Yes. Under the terms of reference, we did not intend to get into any historical information. However, I cannot help but provide a little bit of background and history on the issue of the big claim.

I first heard of the big claim when I was approximately five years old. My father would very often visit a member of the tribal council on the Blood Reserve and discuss this issue of the big claim. That was 58 years ago.

Presently, I represent the elders of the Blood Tribe, as well as the chief and council of the Blood Tribe. The amount of time that it has taken is unusually long. Many of our members — and many of those on the tribal councils that I have served on, since 1970 — have either passed away or still are waiting for a response to this particular claim.

We have discussed this over and over again. Now we bring in the fact that it has been going on for 34 years. The frustration that is often mentioned, not only in the presentation by the Assembly of First Nations, the frustration that is so often prevalent in our communities is still there. They have waited so long that some of them have passed away.

The big claim goes all the way to the Canadian-U.S. border; we have clips of maps that extend the Blood Reserve right into the border between Canada and the United States.

Some of the senators here tonight asked if we have a reserve in the United States. I could answer, yes and no. We do, because we were cut off by that border way back when; we were part of the Blackfoot Tribal Council and the reserve itself until we were split in two. In that sense, we were part of the Blackfoot Nation there.

Mme First Rider : Pour ajouter à ma réponse au sénateur Peterson sur la grande revendication et ses divers aspects (était-elle globale, particulière ou s'agissait-il d'une revendication territoriale relative aux droits fonciers découlant d'un traité?), si nous avions pu la présenter pour régler les trois en même temps, les terres pour lesquelles nous aurions négocié une indemnisation de la part du Canada auraient équivaut à la superficie des terres que la tribu des Blood a actuellement, soit 544 milles carrés. C'est immense.

Ma collègue, Mme Crop Eared Wolf, a mentionné l'un des problèmes qui contribuent à la lenteur du règlement des revendications en réponse à la question du sénateur Dyck. Pour l'une de nos revendications, nous avons dû rejeter trois recherches de confirmation effectuées en sous-traitance pour la Direction générale des revendications particulières, et ce, en trois ans environ. Cela fait beaucoup de temps perdu. Lorsqu'une revendication est déposée, il ne devrait pas falloir autant de temps avant que ne soit effectuée une recherche de confirmation et que le ministre nous réponde.

Lorsqu'on examine une revendication qui date de 32 ans, c'est tout simplement ridicule. Nous devons trouver une solution, et je pense que ce serait une occasion parfaite pour les sénateurs de recommander vivement une solution pour que ces revendications soient réglées deux fois plus vite qu'en ce moment.

Le président : Aimeriez-vous réagir à cela, monsieur Healy?

M. Healy : Oui. Selon notre mandat, nous n'avions pas l'intention de nous concentrer sur l'historique. Cependant, je ne peux pas m'empêcher de vous donner un peu de contexte sur la grande revendication.

Quand j'ai entendu parler de la grande revendication pour la première fois, j'avais environ cinq ans. Mon père rendait souvent visite à un membre du conseil tribal de la réserve des Blood pour discuter de la grande revendication. C'était il y a 58 ans.

Maintenant, je représente les aînés de la tribu des Blood, de même que le chef et le conseil de la tribu. Cette revendication est particulièrement longue à régler. Bon nombre de nos membres et bon nombre des membres des conseils tribaux dont j'ai fait partie depuis 1970 sont morts ou attendent toujours une réponse à cette revendication.

Nous en avons discuté en long et en large. Aujourd'hui, nous soulignons que cela dure depuis 34 ans. La frustration dont nous parlons souvent, non seulement à l'Assemblée des Premières nations, mais aussi dans la plupart de nos collectivités, est toujours là. Certaines personnes attendent depuis si longtemps qu'elles sont décédées.

La grande revendication vise des terres qui se rendent jusqu'à la frontière canado-américaine; nous avons des cartes qui montrent que la réserve des Blood s'étend jusqu'à la frontière entre le Canada et les États-Unis.

Certains des sénateurs qui sont ici ce soir nous ont demandé si nous avions une réserve aux États-Unis. Je pourrais vous répondre oui et non. Oui, parce que notre territoire a été coupé en deux par la frontière à l'époque; nous faisions partie du conseil tribal des Backfoot et de la réserve elle-même jusqu'à ce que nous

The other part — no, we do not — is simply because the regulations and the divisions of the two countries were right there where we were.

I read some of the information provided to us regarding the Lame Bull Treaty. It is stipulated in that treaty that the Blood Tribe would have a certain portion of land allotted to the tribe.

Historically over the years, because we were from Canada and not allowed to go back and forth freely over the border, we could not respond to that. In those days, we travelled by horse and buggy, so it was difficult for us to go back and entertain the idea of where our reserve would be. As well, we did not want to embarrass the Blackfoot Nation because they are still part of us, and we did not want to embarrass the government-of-the-day into identifying where our reserve should be. That discussion is ongoing. I thought that would be important in terms of the longevity of this claim.

We are hoping to go back to a meeting of our members to explain to them what happened here today, what we accomplished and how we will, if ever, deal with the big claim. As my colleagues have mentioned, they hope to deal with that in February 2007.

I would also like to mention that I was not properly prepared to answer some of these questions, because I was asked on short notice to replace another council member — our chair person — who had scheduling problems.

Senator Sibbston: You state in your conclusion that there must be a process that is truly independent, impartial, fair and timely. We heard this from practically everyone who has come before us — First Nations from all over the country. I do not know whether you heard Grand Chief Phil Fontaine, when he made his presentation on behalf of the AFN. He thought that there was a possibility to make changes and to amend the Specific Claims Resolution Act that has been rejected up to now by the First Nations. With some changes, he thought it could be revived and made to work for all claims.

Were you involved in any of the work of the task force of the 1990s, set up jointly by First Nations and the federal government to try to find solutions to this whole specific claims issue? If so, do you agree that there is still some hope in reviving the Specific Claims Resolution Act that was passed in 2003 but not enacted?

Ms. Crop Eared Wolf: The chief of the Blood Tribe at that time was a member of that chief's committee on claims when they had initially started it. Then, with a change of government at our end, we did not have an active involvement. We lost track of it, but we did follow it in a general way and have reviewed it. Part of our presentation included commentary on the some of our concerns with its limitations. I believe it is possible to work with the Specific Claims Resolution Act to eliminate the flaws. The key

soyons séparés en deux. En ce sens, nous faisions partie de la nation des Blackfoot là-bas. Pour le reste, non, nous n'en avons pas simplement en raison de la réglementation et du fait que les limites entre les deux pays se trouvaient exactement où nous sommes.

J'ai lu de l'information que nous a été fournie sur le traité des Lame Bull. Il est écrit dans ce traité que la tribu des Blood aurait une certaine portion des terres attribuées à la tribu.

Historiquement, comme nous étions au Canada et que nous ne pouvions pas aller et venir librement à la frontière, nous n'avons pas pu en profiter. À cette époque, nous voyagions à cheval et en chariot, il était donc difficile pour nous d'y retourner et d'alimenter l'idée de l'emplacement de notre réserve. De plus, nous ne voulions pas embarrasser la nation des Blackfoot, parce qu'elle fait toujours partie de nous, et nous ne voulions pas embarrasser le gouvernement du jour et l'obliger à déterminer où devait se trouver notre réserve. Cette discussion se poursuit toujours. Je pense que c'est important pour expliquer la longévité de cette revendication.

Nous espérons pouvoir retourner chez nous et expliquer à nos membres ce qui s'est passé ici aujourd'hui, ce que nous avons accompli et comment nous allons régler la grande revendication, si nous la réglerons un jour. Comme mes collègues l'ont mentionné, ils espèrent la régler en février 2007.

J'aimerais aussi mentionner que je n'étais pas bien préparé pour répondre à toutes ces questions, parce qu'on m'a demandé à la dernière minute de remplacer un autre membre du conseil, notre président, qui avait des problèmes d'horaire.

Le sénateur Sibbston : Vous dites en conclusion qu'il doit y avoir un processus véritablement indépendant, impartial, juste et rapide. C'est ce que nous ont dit pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant nous, des membres des Premières nations de tout le pays. Je ne sais pas si vous avez entendu le grand chef Phil Fontaine lorsqu'il a fait sa déclaration au nom de l'APN. Il a dit croire qu'il était possible de modifier la Loi sur le règlement des revendications particulières qui a été rejetée jusqu'à maintenant par les Premières nations. Il croit que quelques modifications pourraient faire revivre cette loi et permettre de régler toutes les revendications.

Avez-vous participé d'une quelconque façon aux travaux du groupe de travail des années 1990, qui avait été établi conjointement par les Premières nations et le gouvernement fédéral afin de trouver des solutions au problème des revendications particulières? Si oui, êtes-vous d'accord qu'on peut toujours espérer voir revivre la Loi sur le règlement des revendications particulières qui a été adoptée en 2003, mais qui n'est jamais entrée en vigueur?

Mme Crop Eared Wolf : Le chef de la tribu des Blood de l'époque faisait partie du comité des chefs sur les revendications à ses tout débuts. Ensuite, après un changement de gouvernement chez nous, nous avons cessé de participer activement. Nous avons perdu ce processus de vue, mais nous l'avons suivi de façon générale et avons gardé un œil là-dessus. Dans notre déclaration, nous avons fait un commentaire sur nos inquiétudes quant à ses limites. Je pense qu'il serait possible de revoir la Loi sur le

is First Nation involvement at all stages, including political, communications, technical and drafts. We found, from looking at and being involved in other initiatives, it is easy to lose track of it at the legal drafting stage. Input to the document is lost and what eventually comes back from the drafters, is not what went to the drafters. That is one of the key problems with the Specific Claims Resolution Act. Ms. First Rider might have additional comments on that.

Ms. First Rider: It will work if there is First Nation participation. I know from past experience representing the Indian Resource Council of Canada, it is important that First Nations be involved from the outset. As Ms. Crop Eared Wolf indicated, we were involved in the 1995 process of the joint task force. We had many concerns at the time, one being the capping of land claims compensations and settlements. We were looking at it from the point of view of First Nations that would ultimately receive due compensation for the big claim. If a cap is placed on it, it is unfair. Other First Nations should not be penalized if a large settlement has been reached for another First Nation. In the same respect, we should not be penalized because our settlement might be so large that it will affect those other First Nations, using up the cap for the many years. The compensation dollars set aside should be realistic and fair.

Senator Sibbston: I have one final question. A couple of days ago, before the committee, Grand Chief Ken Malloway said that the whole frustration over the time it takes to settle specific claims is the reason, over the last few years, that we have experienced Oka, Ipperwash and, more recently, Caledonia. He referred to the fact that if these claims are not settled soon, there might be more. He said that time is running out; patience is wearing thin. In your area — the Blood Tribe — are there any situations that could reach flashpoints, where there could be occupations and blockades that could result in unfortunate incidents for our country? We do not like to see this. Native people are very patient, but, as Mr. Malloway said, patience can run thin and violence can erupt.

What is the situation in your area? Do you foresee anything like this happening?

Ms. First Rider: Before Oka, what had happened on our reserve was unfortunate. We had the 1980 Blood Tribe blockade to bring awareness to the big claim issue. At that point, the young people of the tribe were tired of waiting for a resolution to the big claim. They had been born into the history of the big claim, and they had been raised with the history of the big claim. The young people, at that time, were so frustrated that they took it upon themselves to have this blockade to bring awareness and, hopefully, to speed up the whole process. That was in 1980, and

règlement des revendications particulières pour en éliminer les lacunes. La clé est la participation des Premières nations à toutes les étapes, y compris aux débats politiques, aux communications, au règlement des questions techniques et à la rédaction. Nous nous sommes rendu compte, pour avoir participé à d'autres initiatives, qu'il était facile d'être déconnecté du processus pendant la rédaction juridique. Nos commentaires sur le document se perdent, et ce qui nous revient des rédacteurs ne correspond pas à ce que nous leur avons demandé. C'est l'un des principaux problèmes de la Loi sur le règlement des revendications particulières. Mme First Rider voudrait peut-être ajouter quelque chose.

Mme First Rider : Cela va fonctionner si les Premières nations participent. Je sais d'expérience, pour avoir représenté le Conseil des ressources indiennes du Canada, qu'il est important que les Premières nations soient mises à contribution dès le début. Comme Mme Crop Eared Wolf l'a indiqué, nous avons participé au groupe de travail conjoint en 1995. Il y avait beaucoup de choses qui nous dérangeaient, dont le plafonnement des indemnités et des règlements de revendications territoriales. Nous prenions le point de vue des Premières nations qui recevraient l'indemnité pour la grande revendication en bout de ligne. Si l'on établit un plafond, ce sera injuste. D'autres Premières nations ne devraient pas être pénalisées si une autre Première nation a réglé une revendication. De la même façon, nous ne devrions pas être pénalisés parce que notre règlement pourrait être si vaste qu'il toucherait d'autres Premières nations et monopoliserait le maximum de la somme pendant longtemps. Les fonds réservés pour l'indemnisation devraient être réalistes et justes.

Le sénateur Sibbston : J'ai une dernière question. Il ya quelques jours, devant le comité, le grand chef Ken Malloway a exprimé toute la frustration que créait la lenteur du règlement des revendications particulières et a dit que c'était pour cette raison que depuis quelques années, nous avions vécu les crises d'Oka, d'Ipperwash et plus récemment, de Caledonia. Il a dit que si ces revendications ne se réglaient pas bientôt, il pourrait y en avoir d'autres. Il a dit que le temps filait, que la patience s'érodeait. Dans votre région, dans la tribu des Blood, y a-t-il des situations qui pourraient atteindre un point de non retour, qui pourraient engendrer des occupations et des barrages pouvant créer des incidents malheureux pour notre pays? Nous n'aimons pas que ces choses arrivent. Les membres des Premières nations sont très patients, mais comme M. Malloway l'a dit, la patience à des limites et la violence peut exploser.

Quelle est la situation dans votre région? Craignez-vous qu'une situation du genre ne survienne?

Mme First Rider : Avant la crise d'Oka, ce qui est arrivé sur notre réserve était très malheureux. En 1980, la tribu des Blood a érigé un barrage pour sensibiliser la population à la grande revendication. A ce moment-là, les jeunes de la tribu étaient tannés d'attendre le règlement de la grande revendication. Ils étaient nés à peu près en même temps que la grande revendication et avaient grandi avec elle. Les jeunes, à ce moment-là, étaient tellement frustrés qu'ils ont décidé d'ériger un barrage pour sensibiliser la population et même accélérer le processus. C'était

now we are entering 2007. More young people are growing up, and the ones that participated in the blockade are close to their mid-50s and 60s in age. At times, it is unavoidable, but we are not encouraging that kind of action. We hope to resolve these issues through speedy negotiations. I have to emphasize, speedy negotiations.

When we examine the economics of the reserve, according to the presentation, we begin to see a clear picture of the immense size of the Blood Reserve. It is the largest reserve, with the largest population, in Canada. Although it is a huge reserve, we have 10,000 members living on our reserve. Not many people leave; most live on the reserve. Therefore, families are suffering socio-economic losses, and they are hoping for the possible benefits of the settlement of the big claim, along with other settlements, to be able to progress in Canadian society to the point where they should be. They are not enjoying those socio-economic benefits; and, because they reside on a small reserve, they are turning to each other in hostility, which should never be the case. Who will suffer for this? It will be Canada. Canada is supposed to operate in good faith. We have operated in good faith, especially on the big claim for the last 36 years. We have known of that. Even our chief at that time, who entered into Treaty No. 7, started pursuing the big claim right after the making of Treaty No. 7 in 1877. That is a long period of time.

We urge you to find a solution to this.

Senator Watt: I am trying to get a better understanding of the big claims, the comprehensive claims, and not deal with the specific claims or the treaty land entitlement claims.

In regard to your comprehensive claims, you said this is in court. Do I understand you correctly that this has been in court for the last 30 years or more?

Ms. First Rider: No. It was filed with the courts in the 1970s and then withdrawn; and then the Specific Claims Branch came into existence and it was filed there. It went through the whole specific claims process. We received a rejection from Specific Claims Branch, so we then filed it with the Indian Claims Commission for review.

Senator Watt: When your people made the initial move on your comprehensive claims, was it based on the fact that your land was being disrupted by a development and your traditional territory was impacted? You mentioned that back in 1877, right after the treaty was signed, you immediately were trying to deal with your big claims.

Was your leverage at that time, and is it still today, that you can go after, for example, investors of the development, such as oil companies? Do you have any leverage at all to force the government and the developers to come to the table and negotiate with you?

en 1980, et nous sommes maintenant presque en 2007. Il y a d'autres jeunes qui grandissent, et ceux qui ont participé au barrage s'approchent de la mi-cinquantaine ou de la soixantaine. Ce type d'action est parfois inévitable, mais nous essayons de ne pas l'encourager. Nous espérons régler tout cela grâce à des négociations rapides. Je souligne : des négociations rapides.

Lorsque nous examinons la situation économique de la réserve, comme nous l'avons dit dans notre déclaration, nous commençons à voir clairement l'immensité de la réserve des Blood. C'est la réserve la plus étendue et la plus peuplée au Canada. Bien qu'elle soit immense, il n'y a que 10 000 personnes qui vivent dans notre réserve. Il n'y a pas beaucoup de gens qui la quittent, la plupart y restent. Toutefois, les familles souffrent des pertes socioéconomiques et espèrent profiter des avantages possibles du règlement de la grande revendication, de même que d'autres règlements, pour progresser dans la société canadienne autant qu'elles le devraient. Ces familles ne profitent pas d'avantages socioéconomiques, et comme elles vivent dans une petite réserve, elles deviennent hostiles les unes à l'égard des autres. Ce ne devrait jamais arriver. Qui en souffrirait? Le Canada. Le Canada est supposé agir de bonne foi. Nous agissons de bonne foi, particulièrement dans le contexte de la grande revendication, depuis 36 ans. Nous le savons bien. Même notre chef de l'époque, qui a signé le Traité n° 7, a commencé à défendre la grande revendication tout de suite après la signature du Traité n° 7, en 1877. Cela fait longtemps.

Nous vous pressons de trouver une solution.

Le sénateur Watt : J'essaie de bien comprendre les grandes revendications, les revendications globales et de ne pas m'occuper des revendications particulières ni des revendications relatives aux droits fonciers découlant des traités.

Concernant vos revendications globales, vous les avez défendues devant les tribunaux. Ai-je raison de croire qu'elles sont devant les tribunaux depuis au moins 30 ans?

Mme First Rider : Non. Notre revendication a été déposée devant les tribunaux dans les années 1970, puis elle a été retirée; la Direction générale des revendications particulières a alors été créée, et nous lui avons soumis notre revendication. Elle a suivi tout le processus des revendications particulières. Nous avons reçu un refus de la Direction générale des revendications particulières, donc nous l'avons présentée à la Commission des revendications des Indiens pour examen.

Le sénateur Watt : Lorsque votre peuple a présenté ses revendications globales au départ, se fondait-il sur le fait que vos terres avaient été détériorées par un développement et que votre territoire ancestral était altéré? Vous avez dit que dès 1877, tout de suite après la signature du traité, vous aviez essayé de faire valoir vos grandes revendications.

Ce qui vous a motivé à l'époque et qui vous motive toujours aujourd'hui est-il que vous puissiez vous en prendre, par exemple, à des investisseurs dans le développement comme des sociétés pétrolières? Avez-vous des motivations quelconques pour forcer le gouvernement ou les développeurs à s'asseoir ensemble pour négocier avec vous?

Ms. Crop Eared Wolf: Let me backtrack a little bit. I will explain how the big claim we are referring to here came about. When we selected the area where we wanted the reserve, they surveyed it. However, when we came to settle on it or when the chief at the time came to realize that the boundaries of the reserve were not the same as the survey, he disputed them. That was some years after the treaty, maybe within 10 years of the treaty and at the point at which he realized what he had understood to be the boundaries of the Blood Reserve, were not what was surveyed. That is how it began. We have been trying to resolve it.

Senator Watt: Was there outside interference that led you to believe you had to take some action?

Ms. Crop Eared Wolf: Exactly. There were settlers who settled at the south end, and that made it obvious to him. He determined his boundaries to be at the Canada-U.S. border, but now there was a settlement of people on the south end.

Senator Watt: Is there any oil on your territory?

Ms. Crop Eared Wolf: There is a great deal.

Senator Watt: Is there development taking place within your claims?

Ms. Crop Eared Wolf: There is not so much. The oil development is more along the northern and eastern borders.

Senator Watt: Has that been staked out by the third party?

Ms. First Rider: We have a lot of oil and gas development on reserve, and there is oil and gas development within the traditional territory. The comprehensive claim would come within the traditional territory. When we made the treaty in 1877, the government had identified to Chief Red Crow that his reserve was just directly east of, what is now known as, Calgary, Alberta, along the Siksika Reserve. Chief Red Crow never settled on those lands. He moved back to his traditional territory, but the federal government had never gone through their own criteria to dissolve that particular area as a reserve. Chief Red Crow had gone back to his traditional territory, and through amendment they were given the existing reserve within our traditional territory.

We have that one aspect to deal with, which the federal government is not willing to consider, and then we have our present reserve, which is supposed to have natural borders by way of all the rivers along that area. There were two surveys done, one in 1882 and one in 1883, but the federal government came back and said, "We do not recognize the first survey of 1882. We will go with the survey of 1883, because it is smaller." The federal government was bound to gain from that.

Then they disputed the population. We did our population through census and through pay list analysis. Then the federal government, before that claim could be ratified — I believe in the 1980s — said, "We will no longer use the population argument."

Mme First Rider : Permettez-moi de revenir un peu en arrière. Je vais vous expliquer comme est née notre grande revendication. Lorsque nous avons sélectionné la région où nous voulions la réserve, on l'a arpentée. Cependant, quand nous y sommes arrivés pour nous y installer ou quand notre chef de l'époque s'est rendu compte que les frontières de la réserve ne correspondaient pas à celles de l'arpentage, il les a contestées. C'est quelques années après la signature du traité, peut-être dix ans plus tard, qu'il s'est rendu compte que les frontières de la réserve des Blood ne correspondaient pas au territoire arpenté. C'est là où tout a commencé. Nous essayons de parvenir à un règlement depuis.

Le sénateur Watt : Y a-t-il eu des interventions externes qui vous ont porté à croire que vous deviez prendre des mesures?

Mme Crop Eared Wolf : Oui, en effet. Il y a des gens qui se sont installés sur la partie sud de nos terres, et le problème est devenu évident pour le chef. Il a déterminé que ses frontières se trouvaient à la frontière canado-américaine, mais il y a un peuplement qui s'est installé dans la partie sud.

Le sénateur Watt : Y a-t-il du pétrole sur votre territoire?

Mme Crop Eared Wolf : Il y en a beaucoup.

Le sénateur Watt : Y a-t-il du développement qui se fait dans le cadre de vos revendications?

Mme Crop Eared Wolf : Il n'y en a pas beaucoup. Le développement pétrolier s'effectue surtout le long de nos frontières nord et est.

Le sénateur Watt : Le site a-t-il été établi la tierce partie?

Mme First Rider : Il y a beaucoup de développements pétroliers gaziers sur la réserve et il y a des développements pétroliers et gaziers sur notre territoire ancestral. Les revendications globales portent sur notre territoire ancestral. Lorsque nous avons signé le traité, en 1877, le gouvernement avait mentionné au chef Red Crow que sa réserve se trouvait directement à l'est de la ville qu'on connaît aujourd'hui sous le nom de Calgary, en Alberta, le long de la réserve Siksika. Le chef Red Crow ne s'est jamais installé sur ces terres. Il est retourné sur son territoire ancestral, mais le gouvernement fédéral n'a jamais respecté ses propres critères de faire de cette région particulière une réserve. Le chef Red Crow était retourné sur ses terres ancestrales, et par voie de modification, il a reçu la réserve existante sur notre territoire ancestral.

Nous devons régler cet aspect, que le gouvernement fédéral n'est prêt à prendre en considération, puis il y a aussi notre réserve actuelle, qui devrait être délimitée par les frontières naturelles des rivières qui entourent la région. Il y a eu deux arpentages, un en 1882 et un autre 1883, mais le gouvernement fédéral s'est rétracté et a dit ne pas reconnaître le premier arpantage de 1882 et prendre celui de 1883, parce qu'il est plus petit. Le gouvernement fédéral allait nécessairement en bénéficier.

Il a ensuite contesté notre estimation de la population. Nous avons pourtant fait un recensement et analysé les listes de paie. Puis le gouvernement fédéral, avant que la revendication ne puisse être ratifiée — je pense que c'était dans les années 1980 — a dit qu'il n'allait plus utiliser l'argument de la population.

Thus, we have been going through many stumbling blocks, one after another.

Senator Gustafson: I believe my question has been asked. Did the Blood Tribe get the benefit of the mineral rights from the land?

Ms. First Rider: They did from the existing reserve, yes.

Senator Dyck: I will follow up on the problems that you outlined with respect to the researchers and the research process.

That is a critical question for me, probably because in my former life, I was a biomedical researcher. If a researcher is trained properly, the whole purpose of research is to gather as much information as possible, get all the facts and examine them objectively, without any bias. From your point of view, it does not sound like that is happening. You may not know the answer to this question. When Indian and Northern Affairs Canada hires researchers, do they have a training process for them, so that the researchers know what their job is, and do they have, within that process, training that recognizes indigenous methods of research? We are dealing with two processes. The indigenous people have their own methods of research and gaining knowledge, and the Western or European model of research does not necessarily look at those processes and see them as valid ways of knowing.

Is there any way of ensuring that the indigenous historical research is granted equal validity during the process?

Ms. Crop Eared Wolf: Currently, I do not know what their process is in terms of training and orienting people they bring in as contract researchers. My guess would be that they do not provide anything.

As far as indigenous methodologies of research are concerned, I do not believe those are considered at all. One method that is not, is the related issue of oral evidence, oral testimony. When we do our research, we collect it from the elders and make it part of our submission. As to what weight Justice Canada gives it, we do not know. We make it part of our research methodology. We would strongly recommend that they at least consider it the same way the courts have considered it.

The Chairman: Thank you, senators, and thank you, witnesses. We appreciate the fact that you came. You obviously know your file. It is more complex with comprehensive land claims, specific land claims and treaty land entitlement claims. It is scary that I am beginning to understand it. Hopefully, we can come up with the strongest recommendations possible. You have reinforced what we heard before, but there is uniqueness to your situation. I am glad you came.

Is there any other business, senators?

Nous avons donc dû surmonter de nombreux obstacles, les uns après les autres.

Le sénateur Gustafson : Je pense vous avoir posé une question. La tribu des Blood a-t-elle tiré avantage des droits miniers pour ces terres?

Mme First Rider : Pour la réserve existante, oui.

Le sénateur Dyck : Je vais revenir aux problèmes que vous avez mentionnés concernant les chercheurs et les méthodes de recherche.

C'est une question fondamentale pour moi, probablement parce qu'avant d'être en politique, je faisais de la recherche biomédicale. Quand un chercheur est bien formé, le grand objectif de sa recherche est de rassembler le plus de renseignements possible, de relever tous les faits et de les examiner objectivement, sans biais. De votre point de vue, ce ne semble pas être le cas. Vous ne connaissez peut-être pas la réponse à cette question. Quand le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien embauche des chercheurs, a-t-il un programme de formation pour eux, pour qu'ils connaissent bien leur travail, et les forme-t-il à reconnaître les méthodes de recherche autochtones? Il y a deux façons de faire ici. Les Autochtones ont leurs propres méthodes de recherche pour amasser des connaissances, et le modèle de recherche occidental ou européen ne voit pas nécessairement ces méthodes comme des façons valables d'acquérir des connaissances.

Y aurait-il moyen de faire en sorte qu'on accorde la même valeur aux recherches historiques autochtones qu'aux autres dans le processus?

Mme Crop Eared Wolf : En ce moment, je ne sais pas quelles sont ses règles sur la formation et l'orientation des personnes qu'il embauche pour effectuer des recherches à contrat. Je serais portée à croire qu'il ne leur offre rien.

En ce qui concerne les méthodes de recherche autochtones, je ne pense pas qu'elles soient prises en compte du tout. L'une des méthodes qui ne l'est pas, en tout cas, est celle du témoignage oral, des preuves orales. Lorsque nous effectuons nos recherches, nous tirons nos renseignements des ainés, et incluons ces renseignements dans notre rapport. Nous ne savons pas quel poids le ministère de la Justice y accorde. Cela fait partie de notre méthodologie de recherche. Nous recommanderions vivement qu'ils en tiennent compte au moins de la même façon que les tribunaux.

Le président : Je vous remercie, mesdames et messieurs les sénateurs et les témoins. Nous vous remercions d'être venus. Nous connaissons évidemment votre dossier. Il est plus complexe compte tenu des revendications territoriales globales, des revendications territoriales particulières et des revendications relatives aux droits fonciers découlant des traités. C'est effrayant, je commence à comprendre. J'espère que nous pourrons formuler les recommandations les plus fortes possibles. Vous confirmez ce que nous avons déjà entendu, mais votre situation est unique en soi. Je suis content que vous soyez venus.

Y a-t-il autre chose, mesdames et messieurs les sénateurs?

Senator Watt: I have one clarification. I asked my colleague to ask that last question. You answered it by saying that the reserve does receive benefits, but when you are dealing with a comprehensive claim you are also talking about outside your reserve. This is where your comprehensive claims come from. I want to be clear. You feel that you are entitled to benefit more than you are benefiting now within your reserve, and you also have a claim outside of your reserve.

Ms. First Rider: That was not the driving force of pursuing the land claim initially. The socio-economic benefits were not the driving force for filing the big claim originally. The filing of the big claim was to right a wrong against the Blood Tribe in terms of our understanding of the boundaries of the Blood Reserve.

The Chairman: How many acres is the current reserve, approximately?

Ms. First Rider: It is 547 square miles. I am not a mathematician; I do not know how many acres.

The Chairman: It is a lot. One square mile is 640 acres; I know that.

The committee adjourned.

Le sénateur Watt : J'aimerais avoir une précision. J'ai demandé à mon collègue de poser la dernière question. Vous avez répondu que les gens de la réserve recevaient des avantages, mais dans le cadre d'une revendication globale, vous parlez également d'activités menées à l'extérieur de la réserve. C'est là d'où viennent les revendications globales. Je voudrais que ce soit clair. Vous estimez avoir le droit à d'autres avantages que ceux dont vous jouissez déjà dans votre réserve, et vous avez également une revendication qui vise des terres situées à l'extérieur de votre réserve.

Mme First Rider : Ce n'était pas le point de départ de cette revendication territoriale. Au départ, ce ne sont pas les avantages socio-économiques qui nous ont poussés à déposer la grande revendication. La grande revendication a été déposée pour remédier à un tort causé à la tribu des Blood concernant la reconnaissance des frontières de la réserve des Blood.

Le président : Combien y a-t-il d'acres environ dans la réserve actuelle?

Mme First Rider : Elle fait 547 miles carrés. Je ne suis pas mathématicienne, donc je ne sais pas à quoi cela correspond en acres.

Le président : C'est très grand. Un mile carré correspond à 640 acres; je le sais.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5*

WITNESSES

Tuesday, November 7, 2006

Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island:

Chief Darlene Bernard, Lennox Island Band, Chair;
Tracey Cutcliffe, Executive Director;
Tammy MacDonald, Research Director.

British Columbia Specific Claims Committee:

Grand Chief Ken Malloway, Acting Chair;
Jody Woods, Research Director, Union of British Columbia
Indian Chiefs.

Wednesday, November 8, 2006

Assembly of First Nations:

Phil Fontaine, National Chief;
Candice Metallic, Legal Counsel.

Blood Tribe/Kainai:

Les Healy, Councillor;
Annabel Crop Eared Wolf, Tribal Government and External
Affairs Coordinator;
Dorothy First Rider, Senior Researcher.

TÉMOINS

Le mardi 7 novembre 2006

Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island :

Chef Darlene Bernard, bande de Lennox Island, présidente;
Tracey Cutcliffe, directrice administrative;
Tammy MacDonald, directrice de la recherche.

Comité des revendications particulières de la Colombie-Britannique :

Grand chef Ken Malloway, président intérimaire.
Jody Woods, directrice de la recherche, Union of British Columbia
Indian Chiefs.

Le mercredi 8 novembre 2006

Assemblée des Premières nations :

Phil Fontaine, chef national;
Candice Metallic, avocate-conseil.

Tribu des Blood/Kainai :

Les Healy, conseiller;
Annabel Crop Eared Wolf, coordinatrice du gouvernement tribal et
des affaires extérieures;
Dorothy First Rider, chercheuse en chef.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Aboriginal Peoples

Peuples autochtones

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Tuesday, November 21, 2006
Wednesday, November 22, 2006

Le mardi 21 novembre 2006
Le mercredi 22 novembre 2006

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Tenth and eleventh meetings on:

The Government of Canada's
Specific Claims policy

Dixième et onzième réunions concernant :

Le processus fédéral de règlement des
revendications particulières

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*
The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
Dyck	(or Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays (or Fraser)	Segal
Hubley	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
Dyck	(ou Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays (ou Fraser)	Segal
Hubley	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 21, 2006
(21)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:00 a.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, Sibberson, St. Germain, P.C., and Watt (8).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa L. Patterson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Anishinabek Nation (Union of Ontario Indians):

John Beaucage, Grand Council Chief.

Algonquin Nation Secretariat:

Peter Di Gangi, Director.

The Chair made opening remarks.

Mr. Beaucage made a statement and answered questions.

At 9:44 a.m., the committee suspended.

At 9:46 a.m., the committee resumed.

Mr. Di Gangi made a statement and answered questions.

At 10:46 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 22, 2006
(22)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Sibberson, St. Germain, P.C., and Watt (7).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 21 novembre 2006
(21)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, Sibberson, St. Germain, C.P., et Watt (8).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lisa L. Patterson.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son examen de la nature et du statut de la politique du gouvernement du Canada sur le règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du mardi 13 juin 2006.*)

TÉMOINS :

Nation Anishinabek (Union of Ontario Indians) :

John Beaucage, chef du Grand conseil.

Secrétariat de la nation algonquine :

Peter Di Gangi, directeur.

Le président fait une déclaration.

M. Beaucage fait un exposé puis répond aux questions.

À 9 h 44, le comité suspend ses travaux.

À 9 h 46, le comité reprend ses travaux.

M. Di Gangi fait un exposé puis répond aux questions.

À 10 h 46, il est convenu que la séance soit levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 22 novembre 2006
(22)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 15, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, P.C. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Sibberson, St. Germain, C.P., et Watt (7).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa L. Patterson.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Union of Nova Scotia Indians:

Gillian Allen, Researcher.

Council of Yukon First Nations:

Rick O'Brien, Regional Chief, AFN Yukon.

Roseau River Anishinabe First Nation:

Terrance Nelson, Chief.

The Chair made opening remarks.

Ms. Allen made a statement and answered questions.

At 6:54 p.m., the committee suspended.

At 6:56 p.m., the committee resumed.

Mr. O'Brien made a statement and answered questions.

At 7:29 p.m., the committee suspended.

At 7:32 p.m., the committee resumed.

Chief Terrance Nelson made a statement and answered questions.

At 8:02 p.m., the committee suspended.

At 8:07 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that staff remain.

At 8:32 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lisa L. Patterson.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son étude de la nature et du statut de la politique du gouvernement du Canada sur le règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 du mardi 13 juin 2006.*)

TÉMOINS :

Union of Nova Scotia Indians :

Gillian Allen, chargée de recherche.

Council of Yukon First Nations :

Rick O'Brien, chef régional, APN Yukon.

Roseau River Anishinabe First Nation :

Terrance Nelson, chef.

Le président fait une déclaration.

Mme Allen fait un exposé et répond ensuite aux questions.

À 18 h 54, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 56, le comité reprend ses travaux.

M. O'Brien fait un exposé puis répond aux questions.

À 19 h 29, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 32, le comité reprend ses travaux.

Le chef Terrance Nelson fait un exposé puis répond aux questions.

À 20 h 2, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 7, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité reprend ses travaux à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

À 20 h 32, il est convenu que la séance soit levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 21, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9 a.m. to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims Policy.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: It is my pleasure to welcome you to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the privilege of chairing this committee.

Today our committee continues its special study on specific claims. The committee intends to examine the federal specific claims process with a view to making recommendations to contribute to the timely and satisfactory resolution of First Nations' grievances in this matter.

Let me first introduce the members of the committee. Senator Larry Campbell is from the province of British Columbia, while Senator Lillian Dyck is from the province of Saskatchewan. Today, Senator Dyck is taking part in the "Women in the House" program. She will be accompanied by Joy Ding, a McGill University student, who will shadow the senator all day. We look forward to a great week for you, Senator Dyck, and the young lady that will be with you.

Senator Dyck: She is in security right now.

The Chairman: The next member of our committee is Senator Elizabeth Hubley, who is from the great province of Prince Edward Island. Beside her is Senator Sandra Lovelace Nicholas from the province of New Brunswick. Also with us this morning is Senator Charlie Watt from Inkerman, Quebec. He is a long-time senator with great experience.

Our first witness today is Grand Council Chief John Beaucage from the Anishinabek Nation, Union of Ontario Indians. The Union of Ontario Indians is a political advocate for 42 member First Nations in Ontario.

Welcome, Chief Beaucage. We are honoured to have you here. We are pleased that you have taken the time out of your busy schedule to be with us. You can take up to 10 minutes to make your presentation. My colleagues, I am sure, will have questions to ask of you. Hopefully, you can get through it in that period of time. The floor is now yours.

John Beaucage, Grand Council Chief, Anishinabek Nation (Union of Ontario Indians): Good morning, senators, elders, ladies and gentlemen and honoured guests.

As Grand Council Chief of the Union of Ontario Indians, I am pleased to present these submissions on behalf of the Anishinabek Nation to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples regarding the study on specific claims.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 21 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner, pour en faire rapport, le processus fédéral de règlement des revendications particulières.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : J'ai le plaisir de vous souhaiter la bienvenue au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Mon nom est Gerry St. Germain, je suis originaire de Colombie Britannique et j'ai l'honneur de présider ce comité.

Aujourd'hui, le comité poursuit son étude spéciale sur les revendications particulières. Le comité a l'intention d'examiner le processus fédéral des revendications particulières pour faire des recommandations qui contribueront au règlement rapide et satisfaisant des griefs présentés par les Premières nations à cet égard.

Permettez-moi de présenter les membres du comité. Le sénateur Larry Campbell est originaire de la province de la Colombie-Britannique alors que le sénateur Lillian Dyck vient de la Saskatchewan. Aujourd'hui, le sénateur Dyck participe au programme « les femmes à la Chambre ». Joy Ding, étudiante à l'Université McGill, accompagnera le sénateur toute la journée. Nous espérons que vous, sénateur Dyck et la jeune femme qui vous accompagne, passerez une excellente semaine.

Le sénateur Dick : Elle est en sécurité.

Le président : Le membre suivant du comité est le sénateur Élisabeth Hubley, originaire de l'Île-du-Prince-Édouard. À côté d'elle se trouve le sénateur Sandra Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick. Également présent ce matin, le sénateur Charlie Watt, de Inkerman, au Québec. Il est sénateur depuis longtemps et a beaucoup d'expérience.

Notre premier témoin aujourd'hui est le chef du Grand conseil John Beaucage, de la nation Anishinabek, Union of Ontario Indians. L'Union of Ontario Indians défend les intérêts politiques des 42 membres des Premières nations en Ontario.

Bienvenue, chef Beaucage. C'est un honneur de vous avoir ici. Nous sommes heureux que vous ayez pu venir en dépit de votre emploi du temps chargé. Vous avez jusqu'à 10 minutes pour faire votre exposé. Mes collègues, j'en suis sûr, auront des questions à vous poser. J'espère que ce temps suffira. La parole est à vous.

John Beaucage, chef du Grand conseil, nation Anishinabek (Union of Ontario Indians) : Bonjour, mesdames et messieurs, sénateurs, aînés et distingués invités.

En tant que chef du Grand conseil de l'Union of Ontario Indians, je suis heureux de présenter au nom de la nation Anishinabek et dans le cadre de l'étude sur les revendications particulières cet exposé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

First, I should like to apologize that my presentation and background papers have come to you only in English, and not in French as well as in the official language of the Anishinabek Nation. They arrived rather late. The next time, we will correct these deficiencies.

The specific claims policy, *Outstanding Business: A Native Claims Policy*, of the Government of Canada clearly states that it is based on the principles of "fairness, accountability, transparency, resolving historical grievances through negotiation and the need for public communications." The UOI respectively asserts that these principles are not enshrined within the structure or the administration of the specific claims policy process; rather, they are fraught with significant obstacles that impede and limit the effective resolution of specific claims.

The obstacles within the specific claims process may be categorized as the lack of independence and impartiality, and the lengthy and onerous process. I will now outline our position on the cause and effects of each obstacle and the proposed recommendations.

The first one is lack of independence and impartiality. The specific claims process fails to respect the fundamental principles of independence and impartiality, as Indian and Northern Affairs Canada is responsible for administering the specific claims process through the Specific Claims Branch, while also charged with the conflicting responsibility of representing and defending the Government of Canada in a specific claim.

In administering the specific claims process, the responsibilities of the Specific Claims Branch include receiving specific claims from First Nations on behalf of the Government of Canada; conducting and confirming research into specific claims; requesting the Department of Justice to prepare lengthy legal opinions on specific claims; assisting the Department of Justice in assessing the validity of specific claims; negotiating the resolution of grievances of First Nations; participating in the Indian Specific Claims Commission inquiries and responding to its recommendations; assisting in implementing specific claims agreements and developing specific claims policies. It is much akin to being judge, jury and executioner in the Old West.

Such administrative responsibilities clearly place the Government of Canada in a compromising position, as it has the power to determine whether a specific claim against itself comes within the mandate of the specific claims policy, whether it has a lawful obligation or beyond lawful obligation to a First Nation, whether it should accept or reject a specific claim for

Premièrement, je vous prie de m'excuser de présenter l'exposé et des documents d'information en anglais seulement, et ni en français ni dans la langue officielle de la nation Anishinabek. Ils sont arrivés plutôt tard. Nous réglerons ce problème la prochaine fois.

La politique des revendications particulières, *Dossier en souffrance — Une politique des revendications des Autochtones*, du gouvernement du Canada indique clairement qu'elle se fonde sur les principes « d'équité, de reddition de comptes, de transparence, de règlement des griefs historiques par le truchement des négociations et communication publique ». L'UOI affirme respectivement que ces principes ne sont pas garantis dans la structure ou l'administration du processus de la politique sur les revendications particulières; ils se heurtent plutôt à d'importants obstacles qui empêchent et limitent le règlement efficace des revendications particulières.

Les obstacles inhérents au processus des revendications particulières peuvent être décrits comme un manque d'indépendance et d'impartialité et un long et laborieux processus. Je vais maintenant présenter notre point de vue sur la cause et les effets de chaque obstacle et les recommandations proposées.

Le premier est le manque d'indépendance et d'impartialité. Le processus des revendications particulières ne respecte pas les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité, car le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada est responsable de l'administration du processus des revendications particulières par le biais de la Direction générale des revendications particulières, tout en étant aussi chargé de la responsabilité conflictuelle qui est celle de représenter et de défendre le gouvernement du Canada dans une revendication particulière.

Dans le cadre de l'administration du processus des revendications particulières, la Direction générale des revendications particulières est chargée de la réception des revendications particulières des Premières nations au nom du gouvernement du Canada; de faire et de confirmer des recherches sur les revendications particulières; de demander au ministère de la Justice de préparer de longs avis juridiques sur les revendications particulières; d'évaluer, de concert avec le ministère de la Justice, la validité des revendications particulières; de trouver, par voie de négociation, une solution aux griefs des Premières nations; de participer aux enquêtes de la Commission des revendications particulières des Indiens et donner suite à ses recommandations; de collaborer à la mise en œuvre des ententes sur des revendications particulières et à l'élaboration des politiques relatives aux revendications particulières. Cela ressemble beaucoup à être juge, juré et bourreau dans l'Ouest d'autrefois.

De telles responsabilités administratives placent clairement le gouvernement du Canada dans une position compromettante, car il a le pouvoir de déterminer si une revendication particulière à son encontre entre dans le cadre de la politique des revendications particulières, s'il a une obligation légale ou est au-delà de l'obligation légale envers une Première nation, s'il doit accepter

negotiation, the terms in which specific claims will be negotiated and resolved, and the parameters and issues to be addressed in specific claims policies.

Given that specific claims by their very nature are claims in which the Government of Canada has breached or failed to fulfil its lawful obligations or beyond lawful obligations to First Nations, it can be argued that the impartiality of the specific claims process is greatly compromised by empowering the Government of Canada to act in the dual conflicting positions as administrator of the specific claims process and defendant in the process.

The second obstacle in effectively resolving specific claims in Canada is the lengthy and onerous nature of the specific claims process. Although developed as a cost-effective, faster and less adversarial process to litigation, the specific claims process is a slow, cumbersome process that is plagued with a significant backlog of claims.

The steps involved in the submission of a specific claim to the Government of Canada, the determination as to whether a specific claim exists, and the negotiations and implementation of a settlement agreement as a full and final resolution to the grievance are both lengthy and onerous. The specific claims process requires the First Nation to submit to the Government of Canada a statement of its claim, supported by appropriate research and documentation. The claim is then reviewed by the specific claims branch, which conducts additional research if required. The Department of Justice then prepares a legal opinion on the specific claim. The Government of Canada determines if it has breached or failed to fulfil its lawful obligations to the First Nation, whether the specific claim should be accepted for negotiation or rejected, and advises the First Nation in writing of its decision. The Government of Canada and the First Nation then enter into negotiations, which consist of developing a general negotiation framework, an agreement in principle on main issues and a settlement agreement that sets forth the terms and conditions in settling the specific claim. Finally, there is the implementation of the settlement agreement and payment of compensation.

A fundamental flaw in the specific claims process is the failure to have a clearly established time period governing the maximum amount of time a specific claim can remain in the process before it must be resolved or referred to an alternative process. Without established time periods governing the process and consequences for failing to adhere to such time frames, claims are left to languish within the specific claims process — often in excess of 10 years. This leads to a backlog of claims in the process, and contributes to the frustration of First Nations in not having their claim addressed in an expeditious and timely way.

ou rejeter une revendication particulière aux fins de négociation, les termes selon lesquels les revendications particulières seront négociées et réglées et les paramètres et les questions abordés dans les politiques des revendications particulières.

Étant donné que, par leur nature même, les revendications particulières sont des revendications dans lesquelles le gouvernement du Canada a manqué ou ne s'est pas acquitté de ses obligations légales ou est allé au-delà des obligations légales envers des Premières nations, on peut faire valoir que l'impartialité du processus des revendications particulières est très compromise du fait que le gouvernement du Canada peut agir dans une position conflictuelle double : en temps qu'administrateur du processus des revendications particulières et de défendeur dans le processus.

Le deuxième obstacle dans le règlement efficace des revendications particulières au Canada est la longueur et les dures exigences du processus des revendications particulières. Bien qu'il ait été élaboré pour être rentable, plus rapide et moins antagoniste que le recours judiciaire, le processus des revendications particulières est lent et laborieux et il est aux prises avec un arriéré considérable de revendications.

Les démarches à suivre pour présenter une revendication particulière au gouvernement du Canada, la détermination du bien-fondé de la revendication particulière, les négociations et la mise en œuvre de l'arrangement amiable à titre de règlement complet et final des griefs sont longues et laborieuses. Le processus des revendications particulières exige des Premières nations qu'elles présentent au gouvernement du Canada un état de leurs revendications confirmé par des recherches et des documents pertinents. La revendication est ensuite examinée par la Direction générale des revendications particulières, qui fait des recherches additionnelles si nécessaire. Ensuite, le ministère de la Justice prépare un avis juridique relatif à la revendication particulière. Le gouvernement du Canada détermine s'il a manqué ou ne s'est pas acquitté de ses obligations légales envers la Première nation, si la revendication particulière doit être acceptée aux fins de négociation ou rejetée, et communique par écrit sa décision à la Première nation. Puis, le gouvernement du Canada et la Première nation entament des négociations pour élaborer un cadre général de négociation, un accord de principe sur les questions principales et un arrangement amiable qui énonce les modalités de règlement de la revendication particulière. Finalement, il y a la mise en œuvre de l'arrangement amiable et le versement des indemnités.

L'absence de délai clairement défini qui délimite le temps durant lequel une revendication particulière peut être traitée ou renvoyée à un autre processus constitue une lacune fondamentale dans le processus des revendications particulières. Sans des délais fixes pour régir le processus et sans les conséquences qui s'ensuivraient si ces délais n'étaient pas respectés, les revendications peuvent traîner dans le processus des revendications particulières — souvent pendant plus de 10 ans. Ce qui résulte en un arriéré de revendications dans le processus et aux frustrations des Premières nations suscitées par la lenteur du traitement de leurs revendications.

In my own experience most claims last 20 years or more and go beyond the scope of what was intended in terms of having a quick and fair way to look after these claims.

A further flaw in the process is the lack of dispute resolution services that must be engaged by the party should a dispute arise or they come to an impasse that negatively stalls progress in resolving a specific claim. While the mediation and facilitation services of the Indian Specific Claims Commission may be utilized by the parties, such services are not mandatory and are only used at the request of one or both of the parties.

The process of requiring the First Nation to submit a clear and concise statement of its claim supported by appropriate research and documentation to the Government of Canada, which in turn then conducts its own confirming or additional research, is both time consuming and a waste of human and financial resources. Rather than the First Nation and the Government of Canada jointly conducting research into the specific claim, each party is required to separately complete this step, which is often a duplication of work.

A further increase to the lengthiness and onerous nature of the specific claims process is the bureaucracy involved with numerous branches and civil servants of INAC responsible for receiving and assessing and conducting a legal analysis, negotiating and implementing a resolution to the specific claim. While First Nations often have a small team of individuals responsible for the carriage of a specific claim from start to resolution, the Government of Canada often has numerous civil servants individually responsible for only a part or segment of the specific claim, ranging from researchers, to policy analysts, Department of Justice lawyers, claims evaluators, federal negotiators and implementation staff.

The disparity between the human and financial resources available to the Government of Canada, through its various branches, departments and experts, and the often limited human and financial resources available to First Nations in researching and conducting a legal analysis, assessing and negotiating specific claims resolutions, further compounds the onerous nature and length of the specific claims process for many First Nations. In engaging in the specific claims process, First Nations often lack the financial resources required to adequately research their claim and participate in the specific claims process; they often lack trained experts in the fields of research, legal analysis and negotiations, and must often contract researchers, lawyers and negotiators who are not from their community to assist in the advancement of their specific claim.

I have nine recommendations that I will go through.

J'ai moi-même vu que la plupart des revendications n'aboutissent pas pendant 20 ans ou plus et dépassent ce qui avait été prévu en termes de traitement rapide et équitable.

Une autre lacune du processus est l'absence de services de règlement des litiges auxquels aurait recours une partie en cas de litige ou si les parties aboutissent à une impasse qui entrave tout progrès vers le règlement d'une revendication particulière. Bien que les services de médiation et de facilitation de la Commission des revendications particulières des Indiens peuvent être utilisés par les parties, ils ne sont pas obligatoires et ne sont utilisés qu'à la demande d'une ou des deux parties.

Le processus qui exige que la Première nation présente un état clair et concis de sa revendication qui soit confirmé par des recherches et des documents pertinents au gouvernement du Canada qui, à son tour, fait sa propre recherche supplémentaire à des fins de confirmation, est à la fois long et un gaspillage de ressources humaines et financières. Au lieu que la Première nation et le gouvernement du Canada fassent ensemble des recherches sur la revendication particulière, chaque partie doit le faire séparément, ce qui est souvent une répétition du travail.

La bureaucratie des nombreuses directions et les fonctionnaires du MAINC chargés de la réception, de l'évaluation, de l'analyse juridique, de la négociation et de la mise en œuvre du règlement d'une revendication particulière accentuent la longueur et la lourdeur du processus des revendications particulières. Si les Premières nations n'ont souvent que de petites équipes pour traiter une revendication particulière du début jusqu'au règlement, le gouvernement du Canada a souvent de nombreux fonctionnaires individuellement responsables d'un élément de la revendication particulière, ces personnes peuvent comprendre des chercheurs, des analystes des politiques, des avocats du ministère de la Justice, des évaluateurs de revendication, des négociateurs du gouvernement fédéral et du personnel chargé de la mise en œuvre.

L'écart entre les ressources humaines et financières à la disposition du gouvernement du Canada par le biais de ses divers ministères, directions et experts et les ressources humaines et financières souvent limitées des Premières nations pour la recherche et l'analyse juridique, l'évaluation et la négociation des règlements des revendications particulières, alourdit et prolonge encore plus le processus des revendications particulières pour beaucoup de Premières nations. Les Premières nations qui s'engagent dans le processus des revendications particulières n'ont souvent pas les ressources financières nécessaires pour faire des recherches appropriées sur leurs revendications et participer au processus des revendications particulières; elles manquent souvent d'experts formés dans les domaines de recherche, d'analyse juridique et de négociation, et doivent souvent utiliser les services de chercheurs, d'avocats et de négociateurs qui ne font pas partie de leur collectivité pour les aider à faire progresser leur revendication particulière.

Je vais passer en revue neuf recommandations.

The Union of Ontario Indians recommends that the responsibility for administering the specific claims process be removed from the Government of Canada and be overseen by an independent and a neutral body.

The Union of Ontario Indians recommends that a new specific claims policy be developed which establishes set time periods to govern the administration and resolution of specific claims and outlines consequences for failing to adhere to set time periods.

We recommend that a new specific claims policy be developed which requires First Nations and the Government of Canada to undertake joint research in a specific claim, thereby eliminating the process of each party conducting its own separate research.

We recommend that a new specific claims policy be developed which includes a mandatory dispute resolution process to be undertaken if the parties reach an impasse or come to a dispute that negatively effects the resolution of the specific claim.

We recommend that a new specific claims policy be developed which respects and upholds the changes in case law and treaty interpretation, such as the use of oral evidence.

We recommend that First Nations and the Government of Canada work together to determine what limits, if any, there will be on the amount and type of compensation that may be awarded under a new specific claims policy that will be developed.

We recommend that First Nations and the Government of Canada jointly work together to develop a new specific claims policy and to establish an independent and neutral body to effectively resolve specific claims in Canada.

We recommend that greater human and financial resources be allocated to train First Nations in the areas of research, legal analysis and the negotiation of specific claims.

Finally, we recommend that the First Nations and the Government of Canada work together to develop public educational programs and materials on specific claims and the history of First Nations.

That concludes the oral portion of my presentation. Thank you very much for your kind attention.

Senator Hubley: Welcome to you this morning. You have certainly brought to us a comprehensive report.

On your first recommendation, regarding the independent and neutral body, how do you envision that? What is the makeup of an independent and neutral body? It is something that has come forward in other presentations and I think it is an important recommendation to be making. Do you foresee a

L'Union of Ontario Indians recommande que l'on retire au gouvernement du Canada la responsabilité de l'administration du processus des revendications particulières et que l'on la remette à un organisme indépendant et neutre.

L'Union of Ontario Indians recommande qu'une nouvelle politique sur les revendications particulières soit élaborée afin d'établir des délais fixés pour l'administration et le règlement des revendications particulières et souligner les conséquences qui s'ensuivraient en cas de non-respect de ces délais.

Nous recommandons qu'une nouvelle politique sur les revendications particulières soit élaborée afin d'exiger que les Premières nations et le gouvernement du Canada entreprennent en commun les recherches sur une revendication particulière, ainsi les deux parties ne feront pas leurs propres recherches séparément.

Nous recommandons qu'une nouvelle politique sur les revendications particulières soit élaborée pour inclure un système de règlement des litiges au cas où les parties aboutissent à une impasse ou ont un litige qui a un effet négatif sur le règlement d'une revendication particulière.

Nous recommandons qu'une nouvelle politique sur les revendications particulières soit élaborée pour respecter et maintenir les changements de la jurisprudence et de l'interprétation des traités, tel que l'utilisation du témoignage oral.

Nous recommandons que les Premières nations et le gouvernement du Canada travaillent ensemble pour déterminer les limites, le cas échéant, sur le montant et le type d'indemnisation pouvant être versée en vertu d'une nouvelle politique sur les revendications particulières qui sera élaborée.

Nous recommandons que les Premières nations et le gouvernement du Canada travaillent ensemble pour élaborer une nouvelle politique sur les revendications particulières et établir un organisme indépendant et neutre en vue de régler efficacement les revendications particulières au Canada.

Nous recommandons que de plus importantes ressources humaines et financières soient affectées pour former les Premières nations dans les domaines de la recherche, de l'analyse juridique et de la négociation des revendications particulières.

Finalement, nous recommandons que les Premières nations et le gouvernement du Canada travaillent ensemble pour élaborer des programmes et de la documentation pour l'enseignement public sur les revendications particulières et l'histoire des Premières nations.

Voilà qui conclut la partie orale de mon exposé. Je vous remercie beaucoup de votre aimable attention.

Le sénateur Hubley : Je vous souhaite la bienvenue. Vous avez certainement présenté un rapport global.

Votre première recommandation concerne un organisme indépendant et neutre, comment envisagez-vous un tel organisme? Quelle est la composition d'un organisme indépendant et neutre? C'est une chose qui a été mentionnée dans d'autres exposés et je pense que c'est une recommandation

separate department with its own ministry to address the specific claims or do you envision some other type of body for that independent and neutral body?

Mr. Beaucage: It gets to be difficult when you are looking at "independent" and "neutral" and how that can be tied to an accountability process within the Government of Canada but which will also be accountable to the First Nations in terms of its outcomes.

Whether or not it should be reporting directly to a minister is something that would have to be looked at very closely. I think it would be some kind of commission or authority that would take people such as retired justices or retired First Nation people — maybe not even retired — people who have a broad range of experience in these matters and can look at claims in an impartial way and look at the pros and cons to determine if the claim should go through. That would be better than having one body looking at all aspects of reviewing a claim and then defending it on behalf of the Government of Canada. The Government of Canada has every right to defend a claim, but it really should not be the one to review its merits.

Senator Hubley: The Indian Claims Commission made a presentation to our committee. To me it was positive in that they had brought together what appeared to be all of the players. It was not just bodies working separately; it was people working together to try to resolve inquiries, claims, and so on.

Do you see that makeup being applied in other areas of specific claims?

Mr. Beaucage: I think that would certainly work. To work together to look after some of these things is certainly a laudable process. We must encourage that. Right now, however, we have so many claims across Canada and there are so few being resolved. I was part of a claim process in my own First Nation when I was chief and I inherited this after it had been going on for 16 years. I took it on for another five years. You are looking at 21 years of a claims process before we got to a final agreement. We had been through five or six band councils, there had to be retraining of new band councils and then we went through four or five negotiators. I do not think resolving a claim should be a career for anyone, not one claim. It should be looked after in a short, concise process where everyone looks after these claims.

Senator Hubley: If the time frame was in legislation would that be helpful?

Mr. Beaucage: It would be helpful, yes.

Senator Hubley: Do you have any suggestions as to the time frame?

Mr. Beaucage: Five years is probably a reasonable time frame but in extenuating circumstances, perhaps 10 years. If it went beyond five years, it should go to some other kind of process with a review by an independent dispute-resolution process.

qu'il est important de faire. Envisagez-vous un ministère distinct pour traiter les revendications particulières ou un autre genre d'organisme pour cet organisme indépendant et neutre?

M. Beaucage : C'est difficile avec des mots tels que « indépendant » et « neutre » et comment relier cet organisme à un processus de reddition de comptes au sein du gouvernement du Canada mais il sera aussi redévable devant les Premières nations au niveau de ses résultats.

Le fait qu'il relève directement ou non d'un ministre est un élément à examiner très soigneusement. Je pense que ce serait une sorte de commission ou d'autorité composée de personnes telles que des juges à la retraite ou des Autochtones à la retraite — peut-être même pas à la retraite — des gens qui ont une large expérience dans ce domaine et qui peuvent examiner impartiallement les revendications, qui pèseront le pour et le contre afin de déterminer si la revendication devrait être acceptée. Cela serait préférable à un seul organisme qui aborderait tous les aspects de l'examen d'une revendication et puis qui la défendrait au nom du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada a tous les droits de défendre une revendication, mais il ne devrait vraiment pas en examiner le bien-fondé.

Le sénateur Hubley : La Commission des revendications des Indiens a fait un exposé devant le comité. J'ai trouvé que cet exposé était positif car ils avaient amené des gens qui semblaient être tous les intervenants. Ce n'était pas simplement des organismes qui travaillaient séparément; mais des personnes qui tentaient de régler ensemble les enquêtes, les revendications, et cetera.

À votre avis, est-ce que cela peut être appliqué dans d'autres domaines des revendications particulières?

M. Beaucage : Je pense que cela fonctionnerait certainement. La collaboration pour examiner certaines de ces choses est certainement louable et nous devons l'encourager. Toutefois, aujourd'hui, il y a tant de revendications dans tout le Canada et si peu ont été réglées. J'ai participé à un processus de revendication dans ma propre Première nation quand j'étais chef; j'en ai hérité alors que le processus durait depuis 16 ans. Je m'en suis occupé pendant cinq ans de plus. Le processus a donc duré 21 ans avant d'arriver à un accord final. Il y a eu cinq ou six conseils de bande, il a fallu assurer une nouvelle formation des nouveaux conseils de bande et nous avons utilisé quatre ou cinq négociateurs. Je ne pense pas qu'une personne devrait s'occuper, durant toute sa carrière d'une revendication, quelle qu'elle soit. Elle devrait être réglée après un processus court et concis où tout le monde s'occupe de ces revendications.

Le sénateur Hubley : Serait-ce utile d'inclure le délai dans la loi?

M. Beaucage : Ce serait utile, oui.

Le sénateur Hubley : Avez-vous des suggestions concernant le délai?

M. Beaucage : Un délai de cinq ans serait probablement raisonnable, mais dans des circonstances atténuantes, peut-être 10 ans. Si le délai dépasse cinq ans, la revendication devrait passer par une autre sorte de processus avec un examen fait par un

I have been involved in the negotiations and I know that if two negotiators have the resolve to get things done, five years should be plenty of time. Even the most complex issues can be resolved within five years; after that, for another five years, there would be another kind of process targeted to fulfil a mandate to look after the specific claim.

Senator Hubley: Thank you.

The Chairman: I have a quick question to you, Mr. Beaucage. Do you have any idea how many people it would take for the independent body to be able to deal with the number of claims to be resolved? Do you have a suggestion as to that number? An independent body, as Senator Hubley has aptly pointed out, has been one of the major recommendations for handling the problem of dealing with specific claims. How many people do you think it would take, if it were set up in the form of court system.

Mr. Beaucage: That is a tough question to answer.

The Chairman: That is why I put it to you.

Mr. Beaucage: Probably each province and region should have some portion of this independent body. To have impartiality, people who work on Saskatchewan claims, for example, might come from other provinces. Such impartiality would allow for a completely objective review of the merits of the claim. We might be looking at five or six people dedicated to each of the provinces looking specifically at a provincial system with the goal of clearing the specific claim for each province or region.

My guess at a number would include what would be required to truly resolve the backlog of claims with a real targeted goal in mind to look after a certain number of claims within a specific number of years.

Senator Lovelace Nicholas: Do you think archaeologists should deal with specific claims? Should they be part of this independent body? Do you think that as witnesses in court they would benefit these claims?

Mr. Beaucage: An archaeologist would be helpful as a witness, but once we open that up there could be many witnesses that have scientific research into specific claims in other aspects of claims by First Nations. For instance, metallurgists have done research that could pertain to resource sharing. There is evidence that copper taken from areas around Thunder Bay has been found in Florida and other areas in the southern United States. Copper that might have been removed from the ground 500-600 years ago has shown a process of mineral usage by First Nations people that has not yet been explored. Metallurgists from the University of Toronto have discovered this particular piece of evidence. That might aid in many different areas of these resolutions. I do not think we should leave any stone unturned in terms of expert witnesses providing information to the specific claims process.

Senator Lovelace Nicholas: If you were to use archaeologists as witnesses, should they be selected by First Nations people?

mécanisme indépendant de règlement des litiges. J'ai participé à des négociations et je sais que si deux négociateurs ont la volonté d'obtenir des résultats, cinq ans suffisent amplement. Même les questions les plus complexes peuvent être réglées en moins de cinq ans; après, pendant cinq autres années, il y aurait une autre sorte de processus visant à remplir un mandat pour s'occuper de la revendication particulière.

Le sénateur Hubley : Merci.

Le président : J'ai une question rapide à vous poser, monsieur Beaucage. Savez-vous de combien de personnes aurait besoin l'organisme indépendant pour pouvoir traiter le nombre de revendications irrésolues? Avez-vous un nombre à suggérer? Un organisme indépendant, comme l'a si bien souligné le sénateur Hubley, a été l'une des principales recommandations afin de résoudre le problème des revendications particulières. Combien de personnes faudrait-il, à votre avis, s'il était établi dans le format d'un système judiciaire?

Mr. Beaucage : Il est difficile de répondre à cette question.

Le président : C'est la raison pour laquelle je vous la pose.

Mr. Beaucage : Il faudrait probablement que chaque province et chaque région soit représentée dans cet organisme indépendant. À des fins d'impartialité, les revendications de la Saskatchewan, par exemple, pourraient traitées par des personnes originaires d'autres provinces. Une telle impartialité permettrait un examen tout à fait objectif des mérites de chaque revendication. Cinq ou six personnes pour chaque province cherchant un système provincial visant le règlement des revendications particulières pour chaque province ou région.

Le nombre que je choisirai tiendrait compte de ce qui est nécessaire pour résoudre vraiment l'arrière des revendications en délimitant un certain nombre de revendications à régler dans un nombre d'années précis.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Pensez-vous que des archéologues devraient traiter les revendications particulières? Devraient-ils faire partie de cet organisme indépendant? Pensez-vous que leurs témoignages devant des tribunaux serviraient la cause de ces revendications?

Mr. Beaucage : Les témoignages d'archéologues seraient utiles, mais cela ouvrirait la porte à beaucoup d'autres témoins ayant fait de la recherche scientifique dans des revendications particulières dans d'autres domaines de revendications des Premières nations. Par exemple, des métallurgistes ont fait de la recherche qui pourrait se rapporter au partage des ressources. Des preuves indiquent que l'on a découvert en Floride et dans d'autres régions des États-Unis du cuivre provenant de régions autour de Thunder Bay. Le cuivre qui a pu être extrait du sol il y a 500 ou 600 ans et utilisé par les Premières nations n'a pas fait l'objet de recherches. Les métallurgistes de l'Université de Toronto ont découvert cette preuve. Cela pourrait servir dans plusieurs aspects de ces résolutions. Je pense que nous ne devrions ménager aucun effort pour que des experts témoignent et fournissent des renseignements sur le processus des revendications particulières.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Si des archéologues devaient témoigner, devraient-ils être choisis par les Premières nations?

Mr. Beaucage: In a court process, an expert witness' credentials are reviewed by the judge or by the impartial secretariat, commission or authority, whatever it might be. I would think that an expert witness should be vetted and approved by both parties in terms of the depth of the expert's field of knowledge.

Senator Dyck: Thank you for your clear presentation and recommendations.

The research process interests me. You have made some very good recommendations with regard to the time it has taken for a First Nation to undertake its research and for INAC to undertake its research. It seems like a somewhat slow and duplicated process.

In recommendation No. 8 in your presentation, you recommend that additional resources be allocated to train First Nations in the areas of research and legal analysis. Would you also consider it appropriate to have the same kind of training available to both INAC officials and First Nations people so that they receive the same information in respect of the examinations of the merits of specific claims? In that way both groups could aspire to the same standard and know what to look for in a claim and what you might need to produce to make it a valid claim. Has anyone ever given you a list to indicate what they are looking for, the standard used in the past and the standard to be used in the future?

Mr. Beaucage: That is a great idea. Often, we could look at what is required for a specific claim. It is akin to having a hockey game in an arena with the lights out; every now and again you score but you are not sure why. If we were to have a specific claim process whereby there was training for both sides in an equal and fair manner, then both sides could aim to resolve claims with the same information and goals in mind.

Senator Dyck: We might even need to go back one step to develop jointly the specific elements that define the merit of a claim. Before we even begin the claims process, there should be a standard that everyone has agreed to through this independent body so that it is taken right from the beginning. As you say, some claims are successful and some are not successful. Does anyone know what makes a successful claim? Perhaps that should be decided ahead of time.

Mr. Beaucage: Yes, that would improve the process and would speed it up a great deal.

Senator Dyck: Do you consider the undertaking of the current research a factor that contributes more to the delay rather than to the claims that have been accepted but are waiting for a legal opinion? It has been suggested that the bottleneck could be solved, perhaps, by hiring more lawyers. Do you believe that is a critical point or is the research causing delays?

Mr. Beaucage: I do not know whether I would ever advocate hiring more lawyers, because I do not think that would speed up any process. It would seem that the sense is to do as much research as possible because of the uncertainty as to what is

M. Beaucage : Dans un processus judiciaire, les compétences des témoins experts sont examinées par le juge ou un secrétariat, une commission ou une autorité impartiaux, quels qu'ils soient. Je pense que les témoins experts devraient être approuvés par les deux parties en se basant sur leur degré d'expertise.

Le sénateur Dyck : Je vous remercie d'avoir fait un exposé et des recommandations clairs.

Je suis intéressé par le processus de recherche. Vous avez présenté de très bonnes recommandations concernant le temps qu'il a fallu à une Première nation pour entreprendre ses recherches et celui qu'il a fallu au MAINC pour entreprendre les siennes. Il semble que le processus soit assez lent et dédoublé.

La recommandation 8 de votre exposé propose d'affecter des ressources additionnelles aux Premières nations pour les former dans les domaines de la recherche et de l'analyse juridique. Pensez-vous qu'un même type de formation offert aux fonctionnaires du MAINC et aux Autochtones sur l'examen des mérites des revendications particulières serait approprié? Ainsi, les deux groupes pourraient utiliser les mêmes normes pour étudier les revendications et établir ce qu'il faudrait présenter pour en faire une revendication valide. Vous a-t-on déjà donné une liste de ce qu'ils recherchent, la norme utilisée auparavant et celle qui sera utilisée à l'avenir?

M. Beaucage : C'est une excellente idée. Il arrive souvent que nous examinions ce qui est requis pour une revendication particulière. C'est comme jouer au hockey dans une arène sans éclairage; on peut marquer de temps en temps mais on ne sait pas comment on y est arrivé. Si nous devions avoir un processus de revendications particulières dans lequel la même formation serait offerte aux deux parties, cela leur permettrait de tenter de régler les revendications en se fondant sur les mêmes renseignements et en visant les mêmes objectifs.

Le sénateur Dyck : Nous pourrions même faire un pas en arrière pour élaborer ensemble les éléments particuliers qui définissent le bien-fondé d'une revendication. Avant même d'entamer le processus de revendications, il devrait y avoir une norme acceptée par tous par l'intermédiaire de cet organisme indépendant afin de bien commencer dès le début. Comme vous l'avez dit, certaines revendications aboutissent et pas d'autres. Quelque connaît-il les raisons pour lesquelles une revendication aboutit? Peut-être faudrait-il le savoir à l'avance?

M. Beaucage : Oui, cela améliorerait le processus et l'accélérerait beaucoup.

Le sénateur Dyck : Pensez-vous que les recherches actuelles contribuent plus au retard qu'au règlement des revendications qui ont été acceptées mais qui attendent un avis juridique? Certains ont dit que pour résorber l'arrière, il faudrait peut-être recruter un peu grand nombre d'avocats. Est-ce à votre avis un point critique ou est-ce que la recherche alimente les retards?

M. Beaucage : Je ne suis pas sûr de vouloir recruter plus d'avocats, car je ne crois pas que cela accélérerait le processus. Il me semble plus logique de faire autant de recherches que possible en raison de l'incertitude des objectifs. Les chercheurs sont recrutés

wanted. Researchers are hired to deliver volumes of material because they are bound to reveal what is wanted. However, that depth of research takes a great deal of time and is very costly.

It allows researchers to make a fairly good living, but the problem is that we should be a bit more specific and target the research itself.

Senator Campbell: Thank you very much for your presentation. As the other senators mentioned, you were clear and concise.

With regard to the neutral body, may I suggest that we already have models that we could look at? For instance, provincially, there is the Workmen's Compensation Board and the Labour Relations Board; indeed, we actually have, in form and function, four bodies to look at this, and I do not think it would be all that large a step to put it in. The difficulty, of course, is to make sure it is neutral, that it is not stacked, and that it comes out with a decision.

If we did have a neutral body, would its decision be binding? Or would it be simply a case of its coming out with its decision and then we go into another phase, where one side or the other is allowed to appeal?

Mr. Beaucage: I agree with you that there are bodies like the Workmen's Compensation Board and so on. Those bodies do exist; they do form a useful function and are very efficient. That probably would be something that we could pattern a neutral body on.

I also think that perhaps there could be room for one appeal on either side. That would allow both sides to review the decision and look at its merits, but then have one opportunity to make an appeal without further facts — very similar to a court case.

Senator Campbell: For instance, if you have a quasi-judicial body and you do not agree with it, you can have what is called a judicial review.

Mr. Beaucage: Yes.

Senator Campbell: I have difficulty in understanding why it should take so long and be so complicated to research a claim. I cannot understand it. Looking at the diagram of all of the claims, it just cannot be that complicated. Yet it has been 21 years in the case of just one of your claims. That would never be allowed in any other forum.

Both sides, quite frankly, are losing opportunities. You are losing the opportunity to benefit from the minerals; you are losing an opportunity in respect of what you could have done with that land.

What makes it so complicated?

Mr. Beaucage: I wish I had that answer, but that is the process that has been followed in all provinces — and we see the backlog. I was a chief for eight years in my own community. About two weeks after I first became chief, it was our first negotiation session. I went into the session cold; I had no idea what went on,

pour fournir des documents parce qu'ils sont obligés de révéler les objectifs. Cependant, ce degré de recherche prend beaucoup de temps et coûte beaucoup d'argent.

Cela permet aux chercheurs de bien gagner leur vie, mais le problème est que nous devrions être un peu plus précis et cibler la recherche.

Le sénateur Campbell : Merci beaucoup pour votre exposé. Comme l'ont mentionné les autres sénateurs, vous avez été clair et concis.

Pour ce qui est d'un organisme neutre, puis-je rappeler que nous avons déjà des modèles qui pourraient servir? Par exemple, au niveau provincial, il y a la Commission des accidents du travail et la Commission des relations de travail; donc, il y a quatre organismes en bonne et due forme pour examiner cette question, je ne pense pas qu'il leur sera très difficile d'intervenir. La difficulté, bien sûr, est de s'assurer que l'organisme soit neutre et qu'il prenne une décision.

Si nous avions un organisme neutre, est-ce que sa décision sera exécutoire ou proposera-t-il seulement une décision, avant que nous passions à une autre phase qui permettrait à l'une des deux parties de faire appel?

M. Beaucage : Je conviens qu'il y a des organismes comme la Commission des accidents du travail et ainsi de suite. Ces organismes existent; ils sont utiles et très efficaces. On pourrait certainement les prendre pour modèle pour mettre sur pied un organisme neutre.

Je pense aussi que les deux parties devraient avoir la possibilité de faire appel. Cela leur permettra de revoir la décision et de juger son bien-fondé, mais d'avoir une possibilité de faire appel sans faits supplémentaires — comme dans une affaire judiciaire.

Le sénateur Campbell : Par exemple, si vous contestez la décision d'un organisme quasi judiciaire, vous pouvez avoir ce que l'on appelle une révision judiciaire.

M. Beaucage : Oui.

Le sénateur Campbell : J'ai du mal à comprendre les raisons pour lesquelles la recherche sur une revendication prend tant de temps et est si compliquée. En regardant le tableau de toutes les revendications, je n'arrive pas à comprendre pourquoi c'est si compliqué. Et pourtant, il a fallu 21 ans pour une de vos revendications. Cela n'aurait jamais été permis n'importe où ailleurs.

À vrai dire, les deux parties ratent des occasions. Vous avez raté l'occasion de tirer avantage des minéraux; vous perdez une occasion d'exploiter cette terre.

Pourquoi est-ce si compliqué?

M. Beaucage : J'aimerais pouvoir vous répondre, mais c'est le processus qui a été suivi dans toutes les provinces — et nous voyons l'arrière. J'étais chef pendant huit ans dans ma propre collectivité. Environ deux semaines après ma nomination à ce poste, nous avons eu notre première séance de négociations. J'y

but the first thing I said was that I would honour all of the negotiations from chiefs and councils previous to myself. Whatever that meant, I would honour what they had done.

That is not always the case. We have a two-year process under the Indian Act for chiefs and councils. Conceivably, every two years, you could have a new chief and council. That is just on our side. Conceivably, this new chief and council could say, "I don't like what those guys did. I ran on a platform of this; therefore, whatever was done here, I will throw out the window."

We could also say that with a lengthy process, negotiators on the government side could change several times. There could be changes in government and changes in policy in terms of how these claims are dealt with. As the process elongates, you have all the different players, which actually leads to inefficiency and the onerous time frame by its very nature.

Senator Campbell: I can only hope that this committee can come up with some recommendations, because it is not acceptable as it is for either side.

Mr. Beaucage: You are correct.

The Chairman: Do you think there is a mindset that the government just does not want to recognize this as part of the debt? They treat it as a program; they fund it as a program — underfund it generally — and it is one of the real glitches in the mindset of government. They hope it is like a bad cold that will go away.

Mr. Beaucage: I think that has a great deal to do with it. Many claims involve monetary compensation; they involve providing back to a First Nation land that was incorrectly taken away from that First Nation.

I cannot imagine what would happen if, all of a sudden, all of the claims in Canada were resolved in this next fiscal year. What would that do to the monetary situation in Canada? How much money would have to go out? It might be politically a bad choice to have everything happening at once. It might be a bad choice to have resolution in a short time period. Let us amortize it over a couple of generations to make sure we are not hit too hard. That may be a strategy, which is difficult on all of us.

Senator Campbell: We know that it would be about \$6 billion, if it were paid out. We have \$13 billion as a surplus, and we are probably going to be looking at the same again. Do you not think it just makes sense to say, "Look. Enough is enough; finish this off; this is it." and get on with it?

On the one hand, you cannot say we want to help the First Nations become independent, viable and vibrant, and on the other hand, drag this stuff out. It is not morally right to drag this over two or three generations as is being done.

suis allé sans savoir ce qui allait se passer, mais la première chose que j'ai dit, c'est que je respecterai toutes les négociations faites avant moi par des chefs et des conseils. Peu importe ce que cela voulait dire, je respecterai ce qu'ils ont fait.

Ce n'est pas toujours le cas. Nous avons eu un processus de deux ans en vertu de la Loi sur les Indiens pour des chefs et des conseils. Tous les deux ans, il peut avoir un nouveau chef et un nouveau conseil. Ça, c'est seulement de notre côté. Il est vraisemblable que ce nouveau chef et ce nouveau conseil déclarent : « Je ne suis pas d'accord avec ce qu'ils ont fait. J'ai fait campagne à ce sujet; par conséquent, je vais me débarrasser de ce qui a été fait. »

Il est aussi possible que les négociateurs du gouvernement changent plusieurs fois si le processus est long. Il peut y avoir des changements dans le gouvernement et des changements de politique sur les revendications. Au fur et à mesure que le processus dure, l'inefficacité et la lourdeur s'installent chez tous les intervenants.

Le sénateur Campbell : Je ne peux qu'espérer que le comité fasse des recommandations, car cela est inacceptable tel quel pour n'importe laquelle des deux parties.

M. Beaucage : Vous avez raison.

Le président : Pensez-vous que le gouvernement adopte une attitude ancrée en ne voulant simplement pas reconnaître cela comme faisant partie de la dette? Il les traite comme un programme; ils les financent — généralement de manière insuffisante — comme un programme et c'est l'un des vrais problèmes dans l'attitude du gouvernement qui espère en voir la fin comme on se guérit d'un mauvais rhume.

M. Beaucage : Je pense que c'est beaucoup dû à cela. Beaucoup de réclamations de revendications réclament des compensations monétaires; elles réclament de redonner à la terre d'une Première nation ce qui a été injustement pris à cette Première nation.

Je ne peux pas imaginer ce qui arriverait si, soudainement, toutes les revendications du Canada étaient réglées au cours du prochain exercice financier. Quel en sera l'effet sur la situation financière au Canada? Combien d'argent devra être versé? Ce pourrait être un mauvais calcul politique de tout régler d'un seul coup. Ce pourrait être un mauvais calcul d'avoir un règlement en une courte période de temps. Faisons-le progressivement sur deux ou trois générations pour s'assurer de ne pas trop en souffrir. C'est peut-être une stratégie qui est difficile pour nous tous.

Le sénateur Campbell : Nous savons que le montant sera d'environ 6 milliards de dollars, s'il était versé. Nous avons un excédent de 13 milliards de dollars et nous allons peut-être avoir un excédent similaire. Ne pensez-vous pas qu'il soit logique de dire : « Écoutez. Ça suffit; il faut en finir; on ne peut plus continuer »?

D'une part, vous ne pouvez pas dire que nous voulons aider les Premières nations à devenir autonomes, viables et dynamiques et d'autre part, faire traîner ce genre de problème. Il n'est pas moralement acceptable de faire traîner ce problème sur deux ou trois générations comme c'est actuellement le cas.

We know that there will be a surplus. Senator St. Germain is right; they are not looking at this. It is successive governments. I am not saying it is the Conservative government — this has been going on for generations. This is not seen as a debt on the books of Canada. You will not find it anywhere.

Mr. Beaucage: Yes, you are correct. It should be labelled as a contingent liability. It is one of those things that have been left as legacies from one government to the next. It is something that my people have to contend with, year after year; and all the while our people are still in abject poverty. We still have health, water and housing problems and yet this is still there, year after year.

Senator Campbell: Maybe we should make a recommendation to the Auditor General that she check to ensure that the Government of Canada is following proper accounting procedures. Clearly, they are not. Maybe it is time they did. If we had this on the books, maybe they would be paying more attention to it.

Senator Sibbston: My question relates to the matter of independence. A lot of your recommendations deal with wanting an independent body, away from government and having clear mechanisms, to be able to resolve disputes. Were any representatives of your union involved in the task force that was set up in the 1990s to deal with specific claims?

Mr. Beaucage: I do not know if we were involved. During the 1990s, I was a chief of my own community. I was not heavily involved with the Union of Ontario Indians. I was trying to work out my own claim within the Wasauksing First Nation near Parry Sound.

Senator Sibbston: Eventually, what came out of that task force was Bill C-6, a bill to deal with specific claims. It had some shortcomings. It did not go as far as the task force recommended; consequently, many of the First Nations did not approve it. Still, the mechanism is there with some changes. There is a possibility. That is what the government has at the moment.

When you talk about a completely independent and neutral body apart from government, do you, from your experience, think it is within the capacity of the federal government to create such bodies?

Do you think that governments are capable of doing this to resolve the problem?

Mr. Beaucage: I think the government could create such a body in conjunction with First Nations and that there would be a dual purpose or a dual responsibility with the government and First Nations to create the body in such a way that there is engagement of the First Nations in making sure it is a neutral body that is very goal oriented, and that the goal is to look after the backlog of claims and to have real progress each and every year.

Nous savons qu'il y aura un excédent. Le sénateur St. Germain a raison; ils ne s'en occupent pas. Ce sont des gouvernements qui se succèdent. Je ne dis pas que c'est le gouvernement conservateur — cette situation existe depuis des générations. Ce n'est pas considéré comme une dette dans les comptes du Canada. Vous ne les trouverez nulle part.

Mr. Beaucage : Oui, c'est exact. On devrait désigner cela sous l'appellation d'élément de passif éventuel. Cela fait partie des dossiers que les gouvernements se léguent l'un à l'autre. Mon peuple est aux prises avec ce problème année après année et, pendant ce temps-là, nos peuples vivent tous dans une pauvreté immonde. Nous continuons d'éprouver des problèmes de santé, d'eau et de logement; les années passent et, pourtant, cette question attend encore son règlement.

Le sénateur Campbell : Nous devrions peut-être formuler une recommandation à l'intention de la vérificatrice générale, lui demandant de s'assurer que le gouvernement du Canada suit les procédures comptables voulues. De toute évidence, ce n'est pas le cas. Il serait peut-être temps qu'il le fasse. Si cet élément était comptabilisé officiellement, le gouvernement lui accorderait peut-être davantage d'attention.

Le sénateur Sibbston : Ma question porte sur l'indépendance. Dans un grand nombre de vos recommandations, vous exprimez le souhait de disposer d'un organisme indépendant du gouvernement et doté de mécanismes clairs pour régler les différends. Est-ce que des représentants de votre syndicat ont fait partie du groupe de travail qui a été constitué dans les années 1990 pour se pencher sur les revendications particulières?

Mr. Beaucage : Je ne le sais pas. Pendant les années 1990, j'étais chef de ma propre communauté. Je n'étais pas très actif dans l'Union of Ontario Indians. Je tentais de faire avancer ma propre revendication au sein de la Première nation de Wasauksing, près de Parry Sound.

Le sénateur Sibbston : Au bout du compte, les travaux du groupe de travail ont débouché sur le projet de loi C-6 relatif au règlement des revendications particulières. Il avait certaines lacunes. Il n'allait pas aussi loin que ce que le groupe de travail avait recommandé; en conséquence, bon nombre des Premières nations ne l'ont pas approuvé. Pourtant, le mécanisme est toujours là, mais il faudrait lui apporter des changements. C'est une possibilité. Voilà où en est le gouvernement en ce moment.

Lorsque vous parlez d'un organisme complètement neutre et indépendant du gouvernement, croyez-vous, à la lumière de votre expérience, que le gouvernement fédéral a la capacité de créer des organismes de ce genre?

Pensez-vous que les gouvernements sont en mesure de le faire pour résoudre le problème?

Mr. Beaucage : Je pense que le gouvernement pourrait créer un organisme de ce type de concert avec les Premières nations. J'estime que les deux ont la responsabilité de créer cet organisme, et que les Premières nations doivent veiller à ce qu'il soit un organisme neutre et clairement axé sur la réalisation d'un objectif, c'est-à-dire s'attaquer à l'arrière des revendications et faire de réels progrès chaque année.

Senator Sibbston: I noticed in the paper last week that there was a settlement in B.C. for \$31 million for the grounds on the lands that the B.C. legislature is situated on. There was some historical basis for that claim, obviously; but is part of the problem with specific claims that the claims are so historical, so nebulous and vague that it is difficult to define what the claim is? Without question, First Nations, Aboriginal people, were on the lands that now comprise Canada. They were almost on every portion of the land, and in the Northwest Territories, and areas like that, that is recognized. Large quantities of land are given over to Aboriginal people there, in part because there is no one up there and they can afford to do that, I guess; but suppose a group here claims that at one time this land that even the Parliament of Canada is situated on is their land. Are some of the claims as nebulous and vague as that? Is it difficult to quantify and define?

Mr. Beaucage: One of the difficulties is that we, as First Nations, never did have the concept of fee simple in terms of the ownership of land; historically, we migrated from one area to the next, and it was only after the acceptance by the courts of oral evidence, oral tradition and stories passed on, information passed on from elders to the next generation, that evidence became credible within the court system. One of the difficulties, obviously, is to make sure that all of the evidence from elders is passed on. We find that with our languages right now; often the languages are not passed on as they should be.

That is one of the difficulties: to ensure that there is good strong evidence and corroborating evidence as well, because there are no written records.

Senator Sibbston: Mr. Chairman, I thank the gentleman for his presentation. We do have an opportunity now in this stage of our history in Canada to do something about it, and on the federal government's side we have Mr. Prentice who has many years, at least ten years, sitting on the Indian Claims Commission. We have a good situation where we have a minister who does understand the situation and sees the seriousness of the problem and can make decisions.

The only question is whether there is the political will in the government to come through with a lasting solution to this problem. On our side in the Senate we will do our best, because we have heard evidence that there is a need for an independent body and a body that can make decisions. We will do our best to make recommendations to the government and hope that it is an opportune time in our history to have something done about it.

Le sénateur Sibbston : J'ai lu dans le journal la semaine dernière qu'il y a eu un règlement en Colombie-Britannique pour un montant de 31 millions de dollars relativement au terrains sur lequel l'assemblée législative de cette province est située. Bien évidemment, cette revendication se fondait sur des faits historiques; mais le problème que posent les revendications particulières ne tient-il pas en partie au fait qu'elles sont tellement fondées sur des faits historiques à ce point nébuleux et vagues qu'il est difficile de définir la nature de la revendication? Il ne fait pas de doute que les Premières nations, les Autochtones, vivaient sur les terres qui forment maintenant le Canada. Elles étaient réparties dans pratiquement toutes les régions du pays et dans les Territoires du Nord-Ouest, et d'autres régions de ce type, ce qui est reconnu. On remet de grandes étendues de terre aux Autochtones dans ces régions, en partie parce qu'elles sont très peu peuplées et qu'on peut se permettre de le faire, je suppose; toutefois, imaginons qu'un groupe plus près de nous soutienne qu'à un certain moment, le terrains sur lequel le Parlement du Canada est situé leur appartenait. Y a-t-il des revendications qui sont aussi nébuleuses et vagues que cela? Est-ce que ces revendications sont difficiles à quantifier et à définir?

M. Beaucage : Une des difficultés réside dans le fait que nous, les Premières nations, n'avons jamais appliqué le concept de propriété en fief simple; nous nous déplaçons d'un endroit à un autre, et ce n'est qu'après que les tribunaux ont accepté les éléments de preuve oraux, la tradition orale et les récits qui ont été faits, l'information passant des ainés à la génération suivante, que ces éléments de preuve sont devenus crédibles au sein de l'appareil judiciaire. De toute évidence, l'une des difficultés consiste à s'assurer que tous les éléments de preuve venant des ainés sont transmis à la génération suivante. Nous observons actuellement ce problème dans le cas de nos langues; souvent, elles ne sont pas aussi bien transmises qu'elles le devraient.

Voilà une des difficultés : réunir des témoignages probants et de bons éléments de corroboration, car il n'existe pas de dossiers écrits.

Le sénateur Sibbston : Monsieur le président, je remercie le témoin de son exposé. A cette étape de notre histoire, au Canada, nous avons une occasion d'agir. Du côté du gouvernement fédéral, il y a M. Prentice qui, pendant de nombreuses années, au moins dix ans, a siégé à la Commission des revendications des Indiens. La situation est favorable, dans la mesure où nous avons un ministre qui comprend bien la situation, qui constate la gravité du problème et qui peut prendre des décisions.

Une seule interrogation persiste : est-ce que le gouvernement a la volonté politique de présenter une solution durable à ce problème? Du côté du Sénat, nous ferons de notre mieux, parce que, selon les témoignages que nous avons entendus, il faut établir un organisme indépendant, capable de prendre des décisions. Nous ferons de notre mieux pour soumettre des recommandations au gouvernement et nous espérons que nous nous trouvons à un moment opportun de notre histoire pour commencer à régler ce problème.

The Chairman: Thank you, Mr. Beauchage. We appreciate the clear, concise, precise recommendations that you have put forward. I am sure that you will see some of them in our report.

We have now, as our next witness, honourable senators, Mr. Peter Di Gangi. He is the director of the Algonquin Nation Secretariat.

Peter Di Gangi, Director, Algonquin Nation Secretariat: Thank you, Mr. Chairman. I want to say at the outset that normally one of our chiefs would be present to make the presentation, but there was a scheduling issue. We have our annual assembly taking place this week and they were unable to attend; so we worked together on the presentation that will be made and I was mandated to appear on their behalf.

Certainly, on behalf of the communities I work for, I would like to thank the members for inviting us here today. We appreciate the fact that your committee has taken the initiative once again to look at the matter of specific claims, and we recall that back in 2003, the same committee held hearings on Bill C-6, the Specific Claims Resolution Act, at which time we also made a presentation.

I would like to review quickly some of our background. Our tribal council represents three Algonquin First Nations whose territory lies in Quebec and Ontario: Barriere Lake, Timiskaming and Wolf Lake. Each of the member communities has very different fact situations, which gives rise to a variety of potential claims under specific claims policy.

Wolf Lake is one of the few historically recognized bands in Canada that has never had a reserve set aside. It is what is known as a landless band, and for that reason its members are denied many of the entitlements and programs enjoyed by other First Nations.

On the other hand, Timiskaming First Nation did obtain a reserve, which was surveyed in 1854, but through a series of various boundary changes, re-surveys and approximately 40 surrenders, the size of the reserve was reduced from over 100,000 acres down to about 5,000 acres today.

The reserve is a checkerboard with its lots interspersed with those of the neighbouring municipality of Notre Dame du Nord, which creates a number of jurisdictional and other issues, creating a singular kind of situation. The Algonquins of Barriere Lake obtained a reserve in 1963. It is located in La Vérendrye Wildlife Reserve in Quebec. Because of the policy of the Quebec government, they received only 59 acres, which is not enough to meet their housing and other needs. There are issues related to that as well as to the operation of the Cabonga and Dozois reservoirs adjacent to the reserve.

Something else to consider in terms of specific claims is that our member communities, along with other members of the Algonquin Nation, are parties to treaties with the British Crown

Le président : Merci, monsieur Beauchage. Nous vous sommes reconnaissants des recommandations claires, concises et précises que vous avez présentées. Je suis persuadé que vous allez en retrouver quelques-unes dans notre rapport.

Honorables sénateurs, notre prochain témoin est M. Peter Di Gangi. Il est directeur du Secrétariat de la Nation algonquine.

Peter Di Gangi, directeur, Secrétariat de la nation algonquine : Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens à dire d'emblée que normalement un de nos chefs serait présent pour faire l'exposé, mais il y a eu un problème d'horaire. Notre assemblée annuelle se déroule justement cette semaine et aucun d'eux ne peut comparaître devant vous; j'ai donc préparé avec eux l'exposé à faire et on m'a confié le mandat de comparaître en leur nom.

Bien sûr, au nom des communautés pour lesquelles je travaille, j'aimerais remercier les sénateurs de nous avoir invités ici aujourd'hui. Nous sommes sensibles au fait que votre comité a pris l'initiative, encore une fois, d'étudier la question des revendications particulières. Nous nous souvenons qu'en 2003, votre comité a tenu des audiences sur le projet de loi C-6, Loi sur le règlement des revendications particulières; à l'époque, nous avions également fait un exposé.

J'aimerais vous parler un peu de nous. Notre conseil tribal représente trois Premières nations algonquines, qui vivent au Québec et en Ontario : celles du lac Barrière, de Timiskaming et de Wolf Lake. Chacune d'elles vit des réalités très différentes, ce qui peut donner lieu à toute une gamme de revendications potentielles en vertu de la politique relative aux revendications particulières.

La bande de Wolf Lake est l'une des rares bandes reconnues au Canada à laquelle on n'a jamais attribué une réserve. C'est ce qu'on appelle une bande sans terre et, pour cette raison, ses membres se voient refuser bon nombre des droits et des programmes dont bénéficient les autres Premières nations.

D'un autre côté, la Première nation de Timiskaming a obtenu une réserve, qui a fait l'objet d'un arpентage en 1854; toutefois, en raison de diverses modifications des limites, de nouveaux arpentages et d'environ 40 renoncements, la superficie de la réserve a diminué, passant de 100 000 acres à environ 5 000 acres aujourd'hui.

La réserve se compare à un damier dont les lots s'entremêlent avec ceux de la municipalité voisine de Notre-Dame-du-Nord, ce qui crée un certain nombre de conflits de compétences et d'autres différends, d'où une situation assez singulière. Les Algonquins du lac Barrière ont obtenu une réserve en 1963. Elle est située dans la réserve faunique La Vérendrye, au Québec. En raison de la politique du gouvernement québécois, ils n'ont reçu que 59 acres, ce qui ne permet pas de répondre à leurs besoins en logements et autres. Cette situation crée des problèmes, tout comme l'exploitation des réservoirs Cabonga et Dozois, adjacents à la réserve.

Dans ce dossier des revendications particulières, il faut prendre en considération le fait que nos communautés membres, ainsi que d'autres membres de la nation algonquine, sont signataires de

that were concluded in the period between 1760 and 1764. There are a number of potential claims arising from the Crown's non-fulfilment of the provisions of those treaties. Another point to add is that the Algonquin Nation has not entered into any treaties that deal with its Aboriginal title interests in the land. Therefore, in effect, the communities that I work for, as well as the other members of the Algonquin Nation, have outstanding Aboriginal title to the Ottawa Valley, which includes Parliament Hill.

It was not until about 1996 that we began to undertake claims-related research for our communities. That was almost 25 years after the federal government first announced its native claims policy. We came into the game late and, since then, we have been trying to make up for lost time. Wolf Lake First Nation has a claim in the system for reserve lands. It has been about ten years in the system and is currently the subject of an inquiry at the Indian Specific Claims Commission. Timiskaming's potential claims are very complex. They cover both sides of Confederation and spill over into Ontario and Quebec. In order to better manage the development of their claims, we entered into a cooperative research agreement with Specific Claims Branch of Indian and Northern Affairs Canada in spring 2005 to try to expedite the review and processing of their claims. Pursuant to that agreement, nine claims allegations were submitted last year for review.

Based on our experiences and a review of your objectives regarding the examination currently underway, we have some comments that we would like to present to you today. They are not exhaustive, but we hope that they will assist in the work of the committee.

Primary among those is the need for a truly independent process. The view of the communities that I work for is that the biggest problem with specific claims policy and process remains the fact that it is neither fair nor independent. In fact, the defendant is the one who controls the policy, the process and the flow of funds. This inherent conflict of interest remains the biggest barrier to obtaining a fair and efficient claims policy and process. We would, therefore, urge the committee to acknowledge the need for a truly independent claims body consistent with what was recommended in the joint task force report tabled by officials of the federal government and those representing the Chiefs Committee on Claims in November 1998.

This remains the best hope for a truly fair and equitable approach to resolving the Crown's lawful obligations to First Nations. That was the main recommendation that we put before

traités qui ont été conclus avec la Couronne britannique entre 1760 et 1764. La non-exécution par la Couronne des dispositions de ces traités pourrait donner lieu à un certain nombre de revendications. Il faut ajouter à cela le fait que la Nation algonquine n'a pas conclu de traités portant sur ses titres ancestraux. Donc, dans les faits, les communautés pour lesquelles je travaille, de même que les autres membres de la nation algonquine, attendent toujours le règlement de revendications territoriales fondées sur des titres ancestraux visant la vallée de l'Outaouais, qui comprend la Colline du Parlement.

Ce n'est que vers 1996 que nous avons commencé à exécuter pour nos communautés des recherches liées aux revendications. C'était près de 25 ans après que le, gouvernement fédéral eut annoncé sa politique en vue du règlement des revendications autochtones. Nous avons tardé à intervenir dans ce domaine et, depuis, nous nous efforçons de rattraper le temps perdu. La Première nation de Wolf Lake a déposé une revendication portant sur des terres de réserve. Cette revendication a été déposée il y a une dizaine d'années et elle fait actuellement l'objet d'une enquête par la Commission des revendications particulières des Indiens. Les revendications potentielles de la Première nation de Timiskaming sont très complexes. Elles visent à la fois la période antérieure à la Confédération et la période qui a suivi, et elles concernent des terres qui chevauchent les territoires de l'Ontario et du Québec. Afin de mieux gérer la préparation de ces revendications, nous avons conclu au printemps 2005 un accord de recherche en coopération avec la Direction générale des revendications particulières d'Affaires indiennes et du Nord Canada dans l'espoir d'accélérer l'étude et le traitement des revendications. Conformément à cet accord, neuf revendications ont été soumises l'année dernière à des fins d'examen.

À la lumière de nos expériences et de l'examen des objectifs de votre étude, nous avons quelques observations que nous voudrions vous présenter aujourd'hui. Elles ne sont pas exhaustives, mais nous espérons qu'elles aideront le comité à faire son travail.

La première de ces remarques concerne la nécessité d'un processus véritablement indépendant. Les communautés pour lesquelles je travaille estiment que le plus grand problème que posent la politique et le processus relatifs aux revendications particulières demeure le fait qu'ils ne sont ni équitables ni indépendants. En effet, c'est le défendeur qui contrôle la politique, le processus et le mouvement des fonds. Ce conflit d'intérêts inhérent demeure la plus importante barrière à la mise en place d'une politique et d'un processus concernant les revendications qui soient équitables et efficaces. C'est pourquoi nous exhortons le comité à reconnaître la nécessité d'un organisme chargé des revendications qui soit véritablement indépendant, conformément à ce qui a été recommandé dans le rapport du groupe de travail mixte déposé par des hauts fonctionnaires du gouvernement et par des représentants du Comité des chefs sur les revendications en novembre 1998.

Seule la création d'un tel organisme peut nous garantir l'application d'une approche véritablement équitable en d'assurer le respect des obligations de la Couronne, prévues par

the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development when we appeared in 2003, and it remains the case today.

In the absence of policy reform, there are some critical process issues in our view and in our experience. We know that when the Specific Claims Resolution Act was shelved several years ago, it appeared that the federal government was setting aside its attempts to try to develop a truly independent claims body. Since that time, we have been told that the stated goal of Specific Claims Branch has been to make the existing policy fairer and more efficient.

Where possible, we have worked with Canada to try to improve the process, with mixed results. We would like to highlight some of the issues that we think deserve some attention in this regard. One issue that we would bring to your attention is staff turnover at Specific Claims Branch, at the Department of Justice Canada and at the Indian Specific Claims Commission. In our experience, this is a huge drag on the system. Many of our claims have their roots in the pre-Confederation era and are very complex. On the Wolf Lake reserve claim, we have had at least four different Department of Justice Canada lawyers and six different analysts from Specific Claims Branch who have had carriage of the file over the past ten years.

In contrast, and despite many challenges, we have been able to maintain continuity in our technical team throughout this period, but it has been a challenge because of funding issues and other matters. On the federal side, we find that there is little or no corporate memory and staff seem to be moved elsewhere as soon as they become familiar with the facts. It is our view that this has to be costly and extremely inefficient.

I have been involved in this kind of work for about 25 years, and over that period of time this issue has been raised on many occasions with our federal counterparts. The issue does not require big policy changes, but there has been almost no movement or improvement over the past quarter century. It is difficult to understand how the process can be made more efficient so long as there is continual change of the people on the other side of the table.

Another issue that we would draw to your attention is differential access to federal records. As you know, specific claims are lawful obligations on the part of the Crown and they have to be fact-based. They cannot be allegations drawn out of the air. They have to be documented, and the fact of lawful obligation must be proven, which requires research that often relies on federal records. One problem we face working for First

la loi, envers les Premières nations. C'était la principale recommandation que nous avons présentée au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, lorsque nous avons comparu en 2003, et c'est ce que nous continuons de faire.

La réforme de la politique n'a toujours pas eu lieu, et je peux dire que des questions cruciales liées au processus se posent à notre avis et d'après notre expérience. Nous savons que lorsque la Loi sur le règlement des revendications particulières a été mise de côté il y a plusieurs années, cela a donné l'impression que le gouvernement fédéral renonçait à ses tentatives de mettre en place un organisme chargé des revendications qui soit vraiment indépendant. Depuis, on nous a dit que la Direction générale des revendications particulières a pour objectif officiel d'accroître l'équité et l'efficience de la politique en vigueur.

Dans la mesure du possible, nous avons œuvré de concert avec le gouvernement fédéral afin d'améliorer le processus, ce qui a donné des résultats inégaux. Nous souhaiterions mettre en relief certaines des questions qui, selon nous, méritent une attention à cet égard. L'une d'elles a trait au roulement de personnel à la Direction générale des revendications particulières, au ministère fédéral de la Justice et à la Commission des revendications particulières des Indiens. D'après ce que nous avons pu constater, cela constitue une énorme entrave au bon fonctionnement du système. Bon nombre de nos revendications s'appuient sur des faits antérieurs à la Confédération et elles sont très complexes. Dans le cas de la revendication touchant la réserve de Wolf Lake, au moins quatre avocats différents du ministère fédéral de la Justice et six analystes différents de la Direction générale des revendications particulières, qui ont été chargés de ce dossier au cours des dix dernières années.

Par contraste, et en dépit de nombreuses difficultés, nous sommes arrivés à maintenir la continuité de notre équipe technique pendant toute cette période, mais cela ne s'est pas fait sans mal, en raison de problèmes de financement et d'autres questions. Nous observons que, du côté fédéral, il existe peu ou pas de mémoire institutionnelle et que les membres du personnel semblent être mutés à un autre poste dès qu'ils commencent à connaître le dossier. Nous sommes d'avis que cette pratique est certainement onéreuse et extrêmement inefficace.

Depuis que j'ai commencé à faire ce genre de travail, il y a environ 25 ans, on a soulevé cette question à maintes reprises en présence de nos homologues fédéraux. Même si elle n'implique pas une modification importante de la politique, on n'a pratiquement pas agi ni amélioré les choses au cours des 25 dernières années. Il est difficile de concevoir comment rendre le processus plus efficace, dans la mesure où, dans le cadre des négociations, nos interlocuteurs changent constamment.

L'autre question que j'aimerais porter à votre attention est l'accès restreint aux dossiers fédéraux. Comme vous le savez, les revendications particulières découlent d'obligations légales qui incombent à la Couronne, et elles doivent reposer sur des faits. On ne peut les tirer de nulle part. Il faut documenter les revendications et prouver qu'il y a une obligation légale, ce qui nécessite des recherches exigeant souvent la consultation de

Nations is that there is differential access to these records. This gives an immediate advantage to our federal counterparts in terms of documenting and completing the research related to specific claims.

To summarize briefly, federal employees and third-party contractors employed by Canada have unfettered access to federal records. They are at the front of the line when it comes to retrieval and review of those documents. In contrast, First Nations researchers face numerous restrictions on the materials. In part they are access-exempted because of the Freedom of Information and Privacy Act, but in other cases we face waiting periods of six to eighteen months for restricted or unaccessioned materials located at the Library and Archives Canada. These impediments ensure that researchers are always at a handicap when carrying out research because we cannot get access to the same materials and we must wait longer to get them in certain cases. Therefore, the federal government, which is the defendant, has an automatic advantage, and in many cases First Nations must rely on federally conducted counter research, which is also known as clarification research, to fill in the gaps with respect to information required to fully document a claim.

This strikes at the heart of the conflict-of-interest issue and also creates significant inefficiencies in the system. Although First Nations are expected to come up with the allegations and document them, there will always be questions about whether it is a full picture, because certain records have not been made available. We have provided you with a more detailed brief in the background package that outlines this issue. The bottom line on this point is that it creates a perverse incentive against First Nation-directed research in favour of research that is either controlled by, or greatly influenced by, the federal government. This issue has been raised with federal officials over the past ten years, at least. They have acknowledged that it is a problem, but there has not been much will to address or resolve the issue.

Another issue that we feel needs to be considered is counter or clarification research, which I touched on in the previous point. In our discussions with Specific Claims Branch over the last few years, we have tried to find ways to make the existing process more efficient. Between us there seems to be consensus that a tremendous amount of time could be saved if the parties were able to reach agreement on the facts before the claims narrative went to First Nation legal counsel for drafting of legal submissions and before the Department of Justice received the materials for legal review. This would save time and money at the research end as well as legal costs, because legal counsel would have to review only one narrative, one set of documents, et cetera, rather than competing reports and different document collections. Certainly, with the Wolf Lake Reserve lands claim at the Indian Specific Claims Commission we took this approach and went

dossiers fédéraux. L'un des problèmes auxquels nous faisons face lorsque nous travaillons pour les Premières nations, c'est l'accès restreint aux dossiers, qui procure un avantage immédiat à nos homologues fédéraux sur les plans de la documentation et des recherches sur les revendications particulières.

Pour résumer brièvement, je précise que les employés fédéraux et les consultants externes employés par le gouvernement du Canada bénéficient d'un accès total aux dossiers fédéraux. Lorsqu'il s'agit de trouver et d'examiner les documents, ils tiennent le haut du pavé. En revanche, les responsables des recherches au sein des Premières nations sont aux prises avec de nombreuses restrictions, en partie à cause de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Dans d'autres cas, nous faisons face à des délais d'attente de six à dix-huit mois pour pouvoir obtenir des documents à accès restreint ou non répertoriés qui se trouvent à Bibliothèque et Archives Canada. Ces obstacles ne manquent pas d'handicaper nos gens qui mènent les recherches, car ils ne peuvent avoir accès aux mêmes documents que leurs homologues du gouvernement et doivent parfois attendre plus longtemps pour les obtenir. Par conséquent, le gouvernement fédéral, le défendeur, est automatiquement avantagé, et dans bien des cas, les Premières nations doivent se rabattre sur des contre-recherches — sortes de recherches à des fins de clarification — effectuées par le fédéral pour combler les lacunes dans l'information qui est nécessaire pour documenter entièrement une revendication.

Cela va droit au cœur de la question du conflit d'intérêts et entraîne également des inefficacités considérables dans le système. Bien que l'on s'attende à ce que les Premières nations présentent des allégations documentées, on se demandera toujours si le tableau est complet, parce que certaines données n'auront pas été rendues disponibles. Parmi les documents d'information que nous vous avons remis figure un mémoire détaillé qui porte sur la question. En somme, cette situation nuit aux recherches menées par les Premières nations, tandis qu'elle favorise les recherches contrôlées ou grandement influencées par le gouvernement fédéral. On a soulevé cette question auprès des hauts fonctionnaires fédéraux au cours des dix dernières années, au moins. Ils ont reconnu l'existence du problème, sans toutefois manifester beaucoup de volonté de le régler.

L'autre élément à considérer, selon nous, est la contre-recherche, ou la recherche aux fins de clarification, dont j'ai parlé tout à l'heure. Au cours de nos discussions avec la Direction générale des revendications particulières, ces dernières années, nous avons tenté de trouver des moyens de rendre le processus actuel plus efficace. Il semble que nous nous soyons entendus sur le fait qu'on pourrait économiser énormément de temps si les parties étaient en mesure de s'entendre sur les faits avant que l'exposé d'une revendication soit transmis au conseiller juridique de la Première nation à des fins de rédaction des arguments juridiques, et avant que le ministre de la Justice ne reçoive les documents pour un examen juridique. Cela permettrait d'épargner du temps et de l'argent au chapitre de la recherche, de même que des frais juridiques, car les conseillers juridiques auraient à examiner un seul exposé des faits, un seul ensemble de

through a process whereby Specific Claims Branch reviewed the research, identified any gaps and signed off on the facts before it went to legal counsel. That saved time and resources. Similarly, we are trying the same approach with respect to Timiskaming's specific claims. While we have had some successes, in some cases it has not worked out in the way that we had hoped, but we are giving it a try.

Another issue is lack of financial and human resources, not only on the First Nation side but also on the federal side. Funding available for First Nations research has remained static for over a decade, meaning that inflation has eaten away much of existing allocations. This affects the development and completion of claims.

The idea of funding being spread over more than one fiscal year is another issue. Basically, claims research units, even though some of them have been in existence for 25 years or more, are never guaranteed funding to maintain continuity or to continue their operations. There is a constant process each year of applying for funds, justifying funds and receiving funds, which affects the ability to plan ahead. It also creates many challenges in terms of maintaining continuity of staff.

On the federal side, the lack of human and financial resources is also a major drag on the system. As I was preparing for this session, I reviewed some of the testimony that you have heard over the course of the past few months. I noticed that the Director General of the Specific Claims Branch, Audrey Stewart, came here and provided testimony in the month of June. At that time, she indicated that their internal operating budget had been reduced by about one-third over the past five years, from around \$6 million to approximately \$4 million. Her colleague Sylvia Duquette from the Department of Justice also reported that their funding had decreased significantly during that period. It also appears that many funded positions within SCB and DOJ remain unstaffed.

I should just point out that this is very similar to what occurred in the years leading up to the Oka crisis of 1990. Successive governments simply did not put much of a priority on resolving these issues. They continually cut back on the funding to undertake research and negotiations. In the view of some people, that was part of the contributing factor to what happened that summer in 1990.

Following that, the government of the day proceeded to try to inject more funds into the system. That is when you had the efforts toward the Indian Claims Commission being established

documents, et cetera, plutôt que des rapports concurrents et plusieurs groupes de documents. Dans le cadre des revendications territoriales de la réserve de Wolf Lake, étudiées par la Commission des revendications particulières des Indiens, nous avons adopté cette approche ainsi qu'un processus selon lequel la Direction générale des revendications particulières a passé en revue la recherche effectuée, relevé les lacunes qu'elle pouvait contenir et confirmé les données factuelles avant qu'elles soient transmises au conseiller juridique. Cela a permis d'économiser du temps et des ressources. Nous mettons la même méthode à l'essai en ce qui a trait aux revendications particulières de la bande de Timiskaming. Bien que nous ayons connu un certain succès, dans certains cas, les choses n'ont pas fonctionné comme nous le souhaitions. Nous essayons quand même cette solution.

Autre problème : le manque de ressources financières et humaines, non seulement du côté des Premières nations, mais également du gouvernement fédéral. Le financement disponible pour la recherche menée par les Premières nations n'a connu aucune augmentation en plus de dix ans, ce qui signifie que l'inflation a grugé une bonne partie des allocations existantes. Cela nuit à l'élaboration et à la préparation des revendications.

L'idée de répartir le financement sur plus d'un exercice financier est un autre problème. Pour l'essentiel, les unités de recherche sur les revendications, même si certaines existent depuis 25 ans ou plus, n'ont jamais de garantie de financement pour assurer la poursuite de leurs activités. Chaque année, il faut recommencer le même processus de demande de financement, de justification et de réception des fonds, ce qui nuit à la capacité de planification et entraîne beaucoup de difficultés pour ce qui est de conserver le même personnel.

Du côté du fédéral, le manque de ressources humaines et financières est aussi un boulet pour le système. Alors que je me préparais pour cette séance, j'ai passé en revue certains des témoignages que vous avez entendus ces derniers mois. J'ai noté que la directrice générale de la Direction des revendications particulières, Audrey Stewart, est venue témoigner ici en juin. À cette occasion, elle a indiqué que son budget d'exploitation interne avait été réduit d'à peu près un tiers au cours des cinq dernières années, passant de 6 millions à 4 millions, environ. Sa collègue Sylvia Duquette, du ministère de la Justice, a également fait savoir que son financement avait été réduit de façon significative pendant cette période. Il semble par ailleurs que beaucoup de postes prévus au budget de la Direction des revendications particulières et du ministère de la Justice demeurent vacants.

Je souligne tout simplement que cette situation est très semblable à celle des années ayant précédé la crise d'Oka en 1990. Les gouvernements successifs n'ont tout simplement pas fait une priorité de la résolution de ces litiges, et ont continuellement sabré dans le financement alloué aux recherches et aux négociations. De l'avis de certains, c'est ce qui a contribué en partie aux événements de l'été 1990.

Après cela, le gouvernement alors au pouvoir a commencé à injecter davantage de fonds dans le système. C'est à cette époque qu'on s'est affairé à mettre sur pied la Commission des

and also the efforts that eventually led to the joint task force. However, all of that energy and motivation and political will dissipated over the years, and we are right back to where we were: funds are being cut back, despite the rhetoric that the government of day wants to resolve the issues. That is certainly an issue that we feel needs to be highlighted. As mentioned already, although additional resources are not the complete answer, they are an important part of it.

We noticed also in your objectives that one of the things you were asking about was lawful obligations. Is the Specific Claims Policy an appropriate vehicle for addressing outstanding lawful obligations? In our view it is not entirely adequate to the task right now. One of the main reasons for that is the inherent conflict of interest: the defendant is basically controlling all aspects of the process and the policy.

As an example, one of the complaints about the proposed Specific Claims Resolution Act was that it would have narrowed the existing policy definitions of what constitutes a specific claim. To us, that was an example of the federal government's redrawing the policy boundaries to suit its own interests.

Another problem with the prevailing policy frameworks is that, generally speaking, they have not kept pace with case law. This is sort of a vicious circle. You have people faced with deficiencies in the policies or the process, so they go to court to try to resolve their issues. In cases where there is a win, the policy is not changed to reflect that, and you end up driving more people to court as a result.

As but one example, in the fall of 2004 the Supreme Court of Canada ruled in the *Haida* and *Taku River* cases. Those related to situations in British Columbia where tribes asserted Aboriginal title. They were not in full-blown negotiations; the claims had not been accepted, but they asserted title and they had evidence to back it up. The court found that in cases like that the Crown has a legal duty to consult and, where the evidence warrants it, to accommodate.

In the past couple of years since that ruling came down there has been no effort at the federal level to develop a policy in response to those cases. People are trying to resolve it on the fly in an ad hoc manner, and you are finding that people are continuing to go to court to resolve these issues.

The Mikisew case is another one that came out of a treaty area, based on the principles in *Haida*, and it was because there was no policy framework to address it. There was another case quite recently that came down similarly. The lack of policy responses to case law is also creating a situation that is driving people to the courts.

I would like to highlight some of our recommendations. Certainly, these are not exhaustive or comprehensive. They are only based on our experience in trying to address these issues.

revendications particulières des Indiens ainsi qu'à créer le groupe de travail mixte. Cependant, toute cette énergie, cette motivation et cette volonté politique se sont dissipées au fil des ans, et nous sommes revenus à la case départ : le financement est réduit, malgré le discours selon lequel le gouvernement actuel souhaite la résolution des litiges. Nous estimons que c'est un problème qu'il faut souligner. Comme nous l'avons déjà dit, bien que des ressources additionnelles ne règlent pas tout, elles sont une partie importante de la solution.

Nous avons noté que vous vous interrogez au sujet des obligations légales. La politique sur les revendications particulières permet-elle de régler les questions en suspens visant les obligations légales? Pas tout à fait selon nous. L'une des principales raisons à cela est le conflit d'intérêts inhérent : le défendeur contrôle tous les aspects du processus et de la politique.

À titre d'exemple, on se plaint notamment du fait que le projet de loi sur le règlement des revendications particulières aurait restreint les définitions actuelles de ce qui constitue une revendication particulière. Pour nous, c'était un exemple de remaniement de la politique par le gouvernement fédéral pour servir ses propres intérêts.

L'autre problème concernant les cadres stratégiques actuels, c'est que, de façon générale, ils n'ont pas suivi l'évolution de la jurisprudence. C'est en quelque sorte un cercle vicieux. Les gens sont aux prises avec des lacunes dans les politiques ou le processus, alors ils vont devant les tribunaux pour tenter de résoudre leurs litiges. Lorsqu'ils ont gain de cause, la politique n'est pas modifiée afin d'en tenir compte, et en conséquence, davantage de personnes se tournent vers les tribunaux.

Par exemple, à l'automne 2004, la Cour suprême du Canada a rendu une décision dans les affaires *Haida* et *Taku River*. Il s'agissait de certaines bandes, en Colombie-Britannique, qui revendiquaient des titres ancestraux. Elles n'étaient pas en processus de négociation; leurs revendications n'avaient pas été accueillies, mais elles défendaient leurs droits, preuves à l'appui. La cour a déterminé que dans des cas comme ceux-là, la Couronne avait l'obligation légale de consulter et d'accéder aux revendications lorsque les faits montraient que cela s'imposait.

Ces dernières années, depuis que ce jugement a été prononcé, le gouvernement fédéral n'a fait aucun effort pour élaborer une politique en conséquence. Pour tenter de résoudre les litiges, on s'y prend de façon improvisée et ponctuelle, et on constate que les gens continuent d'aller devant les tribunaux.

Le cas Mikisew est un autre exemple qui se rapporte à un traité, en fonction des principes établis dans l'affaire *Haida*, et cela était dû à l'absence de cadre stratégique pour régler le problème. Tout récemment, il y a eu un autre cas semblable. Le manque de politiques qui tiennent compte de la jurisprudence fait également en sorte que les gens s'en remettent aux tribunaux.

J'aimerais faire valoir certaines de nos recommandations. Certes, elles ne sont pas exhaustives. Elles sont seulement basées sur l'expérience que nous avons acquise en tentant de régler ces questions.

This is not a partisan issue, although I heard some comments to that effect during the previous questions and answers. Successive governments of various stripes have talked about the goal of fulfilling lawful obligations while doing little to resolve the outstanding policy and process issues and, on their watch, seeing the backlog actually grow despite all the talk about reducing it.

I remember when they introduced some improvements and changes to the process after 1990. Minister Siddon, who was the minister of the day, indicated they felt it would only take 10 years to clear up all the specific claims. That was 16 years ago, and we are facing a backlog that is bigger than it was then. You can see it is sort of a cyclical kind of thing, with little progress.

On the last page of the presentation, we try to distil it down to five bullets:

First, more resources at all levels.

Second, address the continuing problem of staff turnover at Specific Claims Branch, the Department of Justice, and the Specific Claims Commission.

Third, address the matter of differential access to federal records, as well as inefficiencies related to counter research.

Fourth, implement an independent claims body consistent with the recommendations of the Joint Task Force report of 1998.

Fifth, ensure that policy frameworks keep pace with developments in case law.

With that, I would like to thank you for allowing us the opportunity to appear here this morning. So far as I am able, I will be glad to answer any questions you may have.

The Chairman: Before we go to questioners, I would like to reinforce what you said. This is not a partisan issue. This is an issue that has plagued our nation for several years. Administration after administration has failed to deal with this.

This is one of the reasons we decided to do this study at this time. As Senator Sibberson pointed out, we believe we have a chance to achieve something now, because, for perhaps the first time in the history of the country, the Minister of Indian and Northern Development, Minister Prentice, brings a vast amount of experience to the ministry. We hope that he will be able to motivate the present administration, and future administrations, to deal with this in the way it should be dealt with.

Ce n'est pas un dossier partisan, bien que j'aie entendu certains commentaires en ce sens tout à l'heure, lors de la précédente période des questions. Les gouvernements successifs de toutes allégeances ont parlé de l'objectif de respecter les obligations légales, en faisant toutefois très peu pour résoudre les problèmes en suspens concernant les politiques et le processus et, au cours de leur mandat, ils ont vu l'arriéré dans le traitement des revendications s'accroître malgré tous ces discours en faveur de sa réduction.

Je me souviens qu'après 1990, on a apporté quelques améliorations et changements au processus. Le ministre Siddon, qui était alors en poste, a indiqué qu'on évaluait à seulement dix ans le temps nécessaire pour résoudre toutes les revendications particulières. C'était il y a 16 ans, et nous sommes aux prises avec un arriéré encore plus important qu'à l'époque. Vous pouvez voir que c'est en quelque sorte un scénario qui se répète, sans que l'on progresse.

A la dernière page de notre mémoire, nous tentons d'exposer toutes ces considérations en cinq points. Voici ce que nous recommandons :

Premièrement, consacrer davantage de ressources à tous les niveaux.

Deuxièmement, régler le problème persistant du roulement de personnel à la Direction des revendications particulières, au ministère de la Justice et à la Commission des revendications particulières des Indiens.

Troisièmement, régler le problème de l'accès limité aux dossiers fédéraux, de même que celui des inefficacités liées à la contre-recherche.

Quatrièmement, créer un organisme indépendant chargé du règlement des revendications, conformément aux recommandations contenues dans le rapport du groupe de travail mixte de 1998.

Cinquièmement, s'assurer que les cadres stratégiques soient en phase avec l'évolution de la jurisprudence.

Enfin, j'aimerais vous remercier de nous avoir permis de comparaître devant vous ce matin. Je serai heureux de répondre à toutes vos questions, dans la mesure du possible.

Le président : Avant de céder la parole aux intervenants, j'aimerais réitérer ce que vous avez dit. Il ne s'agit pas d'une question partisane. C'est un dossier qui a nui à notre nation pendant plusieurs années. Aucun gouvernement n'a réussi à remédier au problème.

C'est l'une des raisons qui expliquent notre décision de mener cette étude à ce stade-ci. Comme le sénateur Sibberson l'a fait remarquer, nous croyons avoir une chance d'accomplir quelque chose maintenant parce que, peut-être pour la première fois dans notre histoire, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Prentice, apporte une expérience considérable au ministère. Nous espérons qu'il sera en mesure de motiver le gouvernement actuel et les gouvernements futurs, afin qu'ils s'occupent de la question comme il se doit.

Senator Peterson: My first question is in regard to the status of Bill C-6. Previous presenters have indicated that it is not acceptable to First Nations; there are flaws in it. Nevertheless, we seem to work around it.

In order to get a process and framework here, would a resolution of Bill C-6 help to get things going? Could it not incorporate this independent body to which you are referring, or would that take too much time?

Mr. Di Gangi: Are you suggesting that perhaps amendments to the bill might remedy some of the deficiencies, and that might be a way to move forward?

Senator Peterson: Yes. Just the name of it, the Specific Claims Resolution Act, would indicate to me that that is the framework for trying to resolve these issues. Should it not be amended or made workable?

Mr. Di Gangi: It is a good point that you mention. At the time, there was a lot of discussion on the First Nations side about what to do, because it was so drastically different from what was reflected in the joint task force report. There was discussion about whether or not it would be fair to suggest it be amended, or would it be better just to stick with the JTF report because the SCRA differed so much from it.

To be honest, today I am in two minds about it. There is some potential to amend the act to improve it, but it started off on such a wrong foot that on the other hand it may be better to return to the joint task force recommendations and try to work from there.

During the last set of hearings in 2003, a number of recommendations were made by a number of the parties with respect to very precise amendments that could be considered at that time. When the SCRA was being debated in Parliament, the opposition parties of the day also came up with a number of proposed amendments. In fairness, if there was a willingness to revisit the issue, probably the act and those amendments should be considered as well as the joint task force report to see the most appropriate way of proceeding in a cooperative manner.

Senator Peterson: My next question is on the lack of resources, which has been a common thread through all the presenters to date.

I presume now that the money is spread over all of the claims that are out there and you are trying to deal with a number of them at various stages. Would it be fair or practical to block off, say, five or 10 claims, and focus the majority of the resources on them until there is a result? That would then keep everyone focused on a workable number to try to move things along. Would that be doable?

Mr. Di Gangi: Yes. Certainly, in the work that we have been doing for our communities, we have tried to do that cooperatively with the Specific Claims Branch.

Le sénateur Peterson : Ma première question concerne le projet de loi C-6. D'autres témoins nous ont indiqué que les Premières nations le jugeaient inacceptable, et qu'il présentait des lacunes. Néanmoins, il semble qu'on les contourne.

Pour obtenir un processus et un cadre stratégique, l'adoption du projet de loi C-6 contribuerait-elle à faire avancer les choses? Ne pourrait-il pas créer cet organisme indépendant auquel vous avez fait allusion, ou cela prendrait-il trop de temps?

M. Di Gangi : Voulez-vous dire que le fait d'apporter des amendements au projet de loi pourrait pallier certaines des lacunes et permettrait d'aller de l'avant?

Le sénateur Peterson : Oui. Selon moi, à lui seul, le titre du projet de loi — Loi sur le règlement des revendications particulières — tend à indiquer qu'il s'agit d'un cadre stratégique pour la résolution des litiges. Ne devrait-on pas modifier ce projet de loi, ou le rendre applicable?

M. Di Gangi : C'est un argument très pertinent. À ce moment-là, les Premières nations ont beaucoup discuté de ce qu'il fallait faire, parce que le projet de loi était très différent de ce qu'on proposait dans le rapport du groupe de travail mixte. On se demandait s'il était judicieux de suggérer qu'on le modifie ou préférable de s'en tenir au rapport du groupe de travail mixte étant donné que la différence par rapport à la LRRP était énorme.

Honnêtement, aujourd'hui je ne suis pas sûr. D'un côté, on pourrait améliorer la loi en la modifiant, mais de l'autre, nous sommes tellement mal partis qu'il vaudrait peut-être mieux commencer à travailler à partir des recommandations du groupe de travail mixte.

Pendant la dernière série d'audiences tenues en 2003, plusieurs intervenants ont recommandé des amendements très précis qui pouvaient être envisagés à l'époque. Lorsque la LRRP a été débattue au Parlement, les partis d'opposition du jour ont aussi proposé un certain nombre d'amendements. En toute honnêteté, je dois dire que si l'on veut revenir sur ce dossier, il faudrait probablement examiner la loi et ces amendements ainsi que le rapport du groupe de travail mixte pour déterminer la meilleure façon de travailler en collaboration.

Le sénateur Peterson : Ma prochaine question porte sur le manque de ressources, une préoccupation qui a été soulevée par tous les témoins jusqu'à présent.

Maintenant que les fonds ont été débloqués pour les revendications, je suppose que vous tentez d'en régler un certain nombre qui en sont à diverses étapes. Serait-il juste ou acceptable de consacrer la majorité des ressources à cinq ou dix revendications, par exemple, jusqu'à ce qu'on parvienne à une entente? On pourrait s'employer à régler un nombre réaliste de revendications pour essayer de faire avancer les choses. Serait-ce faisable?

M. Di Gangi : Oui. Nous avons toujours essayé de travailler en collaboration avec la Direction générale des revendications particulières.

As an example, at the community level for Timiskaming they have 40 potential surrender claims. The review we have done is that each of the transactions could be suspect and needs to be audited. There are also issues with respect to surveys and boundaries. We sat down and tried to prioritize with the community; then we sat down with the Specific Claims Branch to say, "Here is what we think is the most efficient way of proceeding: we prioritize so that attention is focused on moving certain ones ahead and getting them into the system and then going back later to address the other ones."

At a more aggregate level, I certainly understand that over the last couple of years Specific Claims Branch has been going through a process of trying to prioritize and figure out what to do with all of the claims that they have in the system. That has included ranking them and prioritizing them and trying to focus on them. One of the things they put together was a surrender team. They got legal council and an analyst staff to focus on surrender issues and started to process a number of claims related to surrenders, because the Indian Act has certain provisions, whether or not they are met. It would enable them to streamline managing in that respect. That is another way in which they have tried to do something along the lines of what you suggested.

Senator Dyck: Thank you, Mr. Di Gangi. That was a most interesting presentation. I am most attracted to the comments you made about the research process. As a researcher myself, I recognize that the process of research is critical to this. You indicate that there is differential access as between the federal government researchers and First Nations researchers and that that is a major impediment.

What would your recommendation be in order to resolve that impediment? What needs to be done in order for First Nations researchers to have equal access to federal records?

Mr. Di Gangi: A number of things could be done. To step back a bit, when we talk about differential access, we are not talking about unfettered access to federal records, because privacy issues must be respected and there is also solicitor-client privilege. You do not expect to get current legal opinions drafted by the Department of Justice with respect to claims. We have to be realistic with what we expect to obtain. Setting those things aside, there are some things that could be done to facilitate better access without amending existing legislation.

For instance, we know in the case of third-party contractors hired by the department to do counter research that they simply need to receive a letter from the director's level within a department that goes to the archives, or to whoever has custody of the files, to instruct that they are to be treated as if they are federal employees for the purpose of access to records. That means that they do not have to go through the usual access to information requests and therefore do not have to wait six to 18 months to get access and can more clearly determine

Par exemple, en ce qui concerne la communauté de Timiskaming, 40 revendications sur les cessions de terres pourraient être formulées. Notre examen nous a révélé que chacune des transactions pouvait être douteuse et devait faire l'objet d'une vérification. Il y a aussi des questions relatives aux arpentes et aux limites. Nous avons consulté la communauté pour essayer d'établir un ordre de priorité; nous avons ensuite expliqué à la Direction générale des revendications particulières ce qui était, à notre avis, la façon la plus efficace de procéder : nous voulions qu'elle accorde la priorité à certaines revendications avant de s'occuper des autres.

Dans l'ensemble, je sais que, depuis quelques années, la Direction générale des revendications particulières tente de classer les revendications par ordre de priorité et de déterminer comment elle doit traiter toutes les revendications présentées. Elle a formé une équipe chargée des revendications sur les cessions de terres. Au sein de cette équipe, des conseillers juridiques et des analystes ont commencé à traiter un certain nombre de ces revendications pour vérifier si elles sont conformes aux dispositions de la Loi sur les Indiens. Cela permettra de simplifier la gestion. Il s'agit là d'une autre initiative qui va dans le sens de ce que vous avez proposé.

Le sénateur Dyck : Merci, monsieur Di Gangi. C'était un brillant exposé. Les commentaires que vous avez faits sur le processus de recherche m'ont particulièrement intéressé. Comme je mène moi aussi des recherches, je sais à quel point ce processus est essentiel dans le cadre des revendications. Vous avez dit que les responsables des recherches au gouvernement fédéral et ceux des Premières nations n'ont pas le même accès à l'information et qu'il s'agit d'un obstacle majeur.

Que recommanderiez-vous? Que devrions-nous faire pour que les Autochtones chargés des recherches aient le même accès aux dossiers fédéraux?

M. Di Gangi : Il y a plusieurs façons de remédier à la situation. J'aimerais d'abord faire une mise au point; lorsque nous critiquons les différences d'accès, nous ne demandons pas d'avoir accès à tous les documents fédéraux parce que nous sommes conscients du fait qu'il faut respecter la protection des renseignements personnels et le secret professionnel. Nous ne nous attendons pas à obtenir les tout derniers avis juridiques émis par le ministère de la Justice relativement aux revendications. Nous devons être réalistes quant à l'information que nous pouvons obtenir. Cela étant dit, nous pourrions prendre certaines mesures pour faciliter l'accès à l'information sans modifier la législation actuelle.

Par exemple, nous savons que le cas des sous-traitants embauchés par le ministère pour assurer la contre-vérification, il suffit qu'un directeur fasse parvenir au service des archives, ou à quiconque est responsable de la tenue des dossiers, une lettre indiquant que ces personnes doivent être considérées comme des employés fédéraux pour qu'elles aient accès à l'information. Ce qui veut dire qu'ils n'ont pas à présenter les demandes d'accès à l'information habituelles ni, par conséquent, à attendre de six à dix-huit mois pour avoir accès aux renseignements et ainsi

what is available. All that takes is a letter and it can be clearly laid out so that it does not give unfettered access and is targeted. That is one easy way to go about it.

Another way would be more on a case-by-case basis. It is difficult for the department to address that one, because controlling information is so much a part of what the department does.

Senator Dyck: Frankly, I am astounded that this could happen. It does undermine the ability of the First Nations to conduct research if they cannot get access to the information. In mainstream society, the written record is usually held up as being the truth, as it were, according to written records, although we are assuming that the records as such are accurate.

Could you make a comment with respect to the use of oral history by elders? In your opinion and in your experience how much weight is given to oral evidence versus this written record? Is most of the effort expended on looking at written records versus traditional knowledge, traditional meaning, oral history?

Mr. Di Gangi: That is a good question. The way I was trained was always to seek out and respect oral history. One of the problems we face in trying to collect oral history is that many of the elders have passed away and they are passing away quickly. Certainly, when we started our research project in 1996, the first thing we did was prepare to go out and interview the elders, because we knew that time was passing and we knew how long these things take. That was certainly a priority.

The further you go back in time, the more difficult it is because the elders have passed away. There we try to rely on material that may have been collected by anthropologists or others in the past. Frank Speck, a well-known anthropologist from the 1910s, was around the Temagami, Timiskaming and Maniwaki area in 1912 to 1915 and carried out a number of interviews. We were able to review his field notes and some of the transcripts of interviews that he carried out then. All of those are important aspects of the work.

Occasionally you will find oral history recounted in historical documents from the eighteenth and nineteenth centuries. At the same time, however, we have found that, because of the way the courts are and the system is, it is probably not prudent to rely 100 per cent on oral history alone. You need to be able to corroborate it, as the grand chief said in the previous session. You need to corroborate it and demonstrate that there is other evidence that also leads to the same conclusion.

Our first task, then, is to document the evidence of the elders and collect that material in a way in which the methodology is sound so that you can rely on it, especially once they have passed away. The second challenge is to find documentary evidence that corroborates it.

Senator Dyck: You made some comments with respect to policy frameworks keeping pace with case law. In terms of settling a claim, does this policy framework set up the criteria by which a specific claim is judged as being acceptable or not acceptable? How does the federal government decide? Do they have a

déterminer clairement quelles informations sont disponibles. Tout ce qu'il faut, c'est une lettre rédigée de façon à ne pas autoriser un accès sans restriction. C'est une solution facile.

Une autre façon serait de procéder au cas par cas. C'est toutefois plus difficile pour le ministère étant donné que le contrôle de l'information fait partie intégrante de son travail.

Le sénateur Dyck : Franchement, je n'en crois pas mes oreilles. Le fait que les Premières nations n'ont pas accès à l'information mine sérieusement leur capacité de mener des recherches. Dans notre société, nous considérons que la vérité se trouve dans les documents écrits, car nous tenons pour acquis qu'ils sont exacts.

Mais qu'en est-il de l'histoire orale racontée par les aînés? D'après votre expérience, quelle valeur accorde-t-on aux témoignages oraux par rapport aux documents écrits? Est-ce qu'on consacre le gros des efforts à comparer les documents écrits avec le savoir et l'interprétation traditionnels ainsi que l'histoire orale?

Mr. Di Gangi : C'est une bonne question. On m'a toujours enseigné à recueillir l'histoire orale et de la respecter. Or, un problème se pose : bon nombre de nos aînés sont déjà décédés, et pour les autres, le temps est compté. Lorsque nous avons entrepris notre projet de recherche en 1996, nous avons en premier lieu interrogé les personnes âgées parce que nous savions que le temps pressait et que le projet était long. C'était une priorité.

Plus vous remontez dans le temps, plus c'est difficile parce que les aînés ont disparus. À ce moment-là, nous tentons de nous fier à des documents qui ont été recueillis entre autres par des anthropologues dans le passé. Frank Speck, un anthropologue reconnu dans les années 1910, a mené plusieurs entrevues dans les régions de Temagami, Timiskaming et Maniwaki entre 1912 et 1915. Nous avons pu lire ses notes et certaines des transcriptions des entrevues qu'il a réalisées. Ce sont tous des aspects importants de notre travail.

Il arrive que des documents datant des XVIII^e et XIX^e siècles relatent des histoires orales. Par ailleurs, compte tenu du fonctionnement de nos tribunaux et de notre système judiciaire, il n'est probablement pas prudent de se fier exclusivement à des témoignages oraux. Nous devons être en mesure de les corroborer, comme le chef du Grand conseil l'a indiqué au cours de la séance précédente, et de démontrer que d'autres preuves nous amènent à la même conclusion.

Tout d'abord, il faut recueillir et consigner les témoignages des personnes âgées de façon méthodique avant la disparition de ces aînés afin d'en conserver une trace fiable. Ensuite, il faut corroborer ces témoignages par des documents.

Le sénateur Dyck : Vous avez dit que les cadres stratégiques devaient évoluer au même rythme que la jurisprudence. Ce cadre stratégique établit-il les critères selon lesquels une revendication particulière est jugée recevable ou non? Comment le gouvernement fédéral prend-il sa décision? Existe-t-il un

standard process by which they decide that a claim has sufficient merit to proceed? Does anyone ever outline what those elements might be? Should that information be made available?

Mr. Di Gangi: It is interesting that you mention that. On the one hand you do have what the policy says, in that it lays out the criteria for a specific claim, such as unfulfilled treaty provisions and breeches of the Indian Act or other statutory requirements. Those criteria are clearly laid out in the policy.

My understanding is that when the brief containing the facts is sent to the Department of Justice, they do a risk assessment. Basically, it comes down to this: "If we had to go to court, would we lose?" If the risk assessment is such that there is likely a 90 per cent chance that they would lose if they went to court, then they will negotiate. The lower that ratio is, the more discussions there will be about whether they should bother to negotiate at all. If the Department of Justice lawyer's opinion is that there is a 40 per cent chance of the Crown winning in court, then there is less incentive for them to validate the claim for negotiation.

One of the problems, which points to conflict of interest, is that a lawyer from the Department of Justice Canada is working for the defendant and making that call and recommendation to the minister. It is my understanding that it is not only the lawyers from Justice Canada that make that final decision, because at the end of the day it is a political call by the minister or deputy minister to accept or reject a claim. There is a committee process at INAC to review the validity of claims and make recommendations on what to do with them. A significant amount of influence is still retained by lawyers who are employed by the Crown to reflect on the risk of a claim succeeding against the Crown.

Senator Dyck: In other words, the claim is judged not necessarily only on the merit of the claim but also mainly on the fact that it might put the federal government at risk of losing a claim should it go to court. That is what I hear you saying.

Mr. Di Gangi: Yes, but the flip side is that, because there is a risk of the Crown losing, it has merit to be validated.

Senator Dyck: It is not specified what makes a good claim, but rather what makes a good case in terms of not losing if you went to court. It is looked at in a negative way rather than in a positive way.

Mr. Di Gangi: Yes. At the same time, in fairness, there must be some criteria established for what gets in the gate. There must be some basis for establishing a threshold and saying that the threshold needs to be met.

Senator Sibbston: Mr. Di Gangi, thank you for the clear presentation and recommendations. There is nothing I can truly add. It points out to me that you are very rational. If this is the way in which First Nations deal with their claims, it is very legitimate and historically based. It is a kind of rational process. First Nations come to the federal government with real historical and legitimate claims and approach it in a logical and rational

processus lui permettant de déterminer si une revendication est suffisamment fondée pour être examinée? A-t-on jamais défini ces critères? Est-ce que cette information devrait être diffusée?

M. Di Gangi : Votre remarque est intéressante. D'un côté, vous avez ce que dit la politique, en ce sens qu'elle énonce les critères s'appliquant aux revendications particulières, comme l'observation des dispositions des traités et les infractions à la Loi sur les Indiens ou à d'autres obligations légales. Ces critères sont clairement définis dans la politique.

À ma connaissance, lorsque le dossier renfermant les données factuelles est soumis au ministère de la Justice, on procède à une évaluation des risques. « Si nous nous adressons aux tribunaux, allons-nous perdre? » Si l'évaluation révèle que le ministère a 90 p. 100 de possibilités de perdre, à ce moment-là, il négociera. Moins il a de risques de perdre, plus il se demandera si cela vaut la peine de négocier. Si l'avocat du ministère de la Justice est d'avis que la Couronne a 40 p. 100 de chances d'avoir gain de cause, le gouvernement sera moins porté à négocier.

L'un des problèmes, qui pourrait être vu comme un conflit d'intérêts, c'est que l'avocat du ministère de la Justice défend l'intimé et présente des recommandations au ministre. Je crois savoir que ce ne sont pas véritablement les avocats qui rendent la décision finale, parce qu'au bout du compte, c'est au ministre ou au sous-ministre qu'il appartient d'accepter ou de rejeter une demande concernant une revendication. Il y a un comité au sein d'AINC qui examine la validité des revendications et formule des recommandations sur ce qu'il convient de faire. L'avis des avocats de la Couronne quant aux risques que court le ministère public compte tout de même pour beaucoup.

Le sénateur Dyck : Autrement dit, la revendication n'est pas jugée nécessairement sur son bien-fondé, mais surtout sur le fait que cela placerait le gouvernement fédéral dans une situation où il risquerait de perdre devant les tribunaux. C'est ce que vous dites, n'est-ce pas?

M. Di Gangi : Oui, mais ce qui est ironique, c'est que c'est justement quand le gouvernement risque de perdre que la revendication est justifiée.

Le sénateur Dyck : On ne se préoccupe pas de savoir si c'est une bonne revendication, mais plutôt de ne pas perdre devant les tribunaux. On voit cela d'une façon plus négative que positive.

M. Di Gangi : Oui, mais pour être de bonne foi, on doit établir certains critères pour déterminer ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, et s'en tenir à ce qui a été décidé.

Le sénateur Sibbston : Monsieur Di Gangi, merci pour la clarté de votre exposé et de vos recommandations. Il n'y a rien que je puisse ajouter. Cela me confirme que vous êtes une personne très rationnelle. Si c'est la façon dont les Premières nations règlent leurs revendications, c'est très légitime et fondé sur des faits historiques. C'est un processus cohérent. Les Premières nations présentent au gouvernement fédéral des revendications

way. It is disheartening to see that their claims are delayed and that it takes so long to deal with them. It is also disheartening to know that our federal government has such difficulty in dealing with the claims of First Nations, even though the claims are legitimate and First Nations are patient and rational within the process. You represented that in your presentation to us this morning.

It makes me believe that the best effort to date has been the joint task force. Would you agree that, to date, the joint task force, comprised of First Nations and federal government representatives, represents the best approach to the specific claims process? There is no other way, apart from wiping the slate clean and having an independent body with all the resources necessary deal with the claims. Would you comment on that? I note that one of your recommendations is to implement an independent claims body consistent with the recommendations of the joint task force. Therein lies the solution and answer.

Mr. Di Gangi: I agree. I have been involved in this type of work for some time now. In fact, I started off working as a student researcher for the Union of Ontario Indians, when the grand chief was president in the 1970s. I looked at the various attempts at policy reform over the ensuing years, and the joint task force was the most credible attempt to try to develop a fair and equitable approach to identifying the issues and coming up with solutions. Perhaps that is why the government shied away from it at the end of the day.

I know from having been involved in that process that there were very sharp minds involved on the federal side. There was much back and forth debate. It is important to note that the information in the JTF report represents significant concessions and compromises by both the First Nations and the federal representatives involved. It was not like giving away the store to the Indians. Some hard bargaining and compromise went into preparing that report. That is why First Nations were very discouraged and disappointed when the government of the day walked away from it and came back with the Specific Claims Resolution Act, which was completely different and contrary to what had been agreed to by the joint task force.

In considering all that has come out over the past 30 years, I would certainly say that the joint task force report has been the best shot at a balanced approach. That work occurred at the same time as the royal commission was considering issues generally related to Aboriginal peoples. The considerations of the commission were taken into account as well.

historiques et légitimes de manière logique. C'est décourageant de constater que le traitement des revendications est retardé et prend tellement de temps et de savoir que notre gouvernement fédéral a autant de difficulté à les régler, même si celles-ci sont légitimes et que les Premières nations font preuve de patience et de constance. C'est ce qui transparaît de votre exposé de ce matin.

Cela m'amène à croire que le groupe de travail mixte a constitué la mesure la plus efficace prise en ce sens. Seriez-vous prêts à convenir que, jusqu'à maintenant, le groupe de travail mixte qui comprend des représentants des Premières nations et du gouvernement fédéral est l'approche à privilégier au titre du processus des revendications particulières? Le seul autre moyen consisterait à effacer complètement l'ardoise et mettre en place un organe indépendant doté de toutes les ressources nécessaires pour traiter les revendications. Qu'en pensez-vous? Je constate que vous recommandez notamment la mise en place d'un tel organisme conformément aux recommandations également formulées par le groupe de travail mixte. C'est par là que doit passer la solution.

M. Di Gangi : Je suis d'accord. Voilà déjà un bon moment que je contribue aux efforts déployés à cette fin. En fait, j'ai commencé à travailler comme chercheur étudiant pour le compte de l'Union des Indiens de l'Ontario lorsque le grand chef était président dans les années 1970. En considérant les différentes tentatives de réforme stratégique menées au cours des années qui ont suivi, je constate que le groupe de travail mixte est l'avenue qui semble offrir les chances les plus concrètes de réussite dans les efforts pour en arriver à une approche équitable et juste permettant de cerner les problèmes et de proposer des solutions. C'est d'ailleurs peut-être la raison pour laquelle le gouvernement a choisi de renoncer à cette approche en fin de compte.

À la lumière de ma participation à ce processus, je sais qu'il pouvait compter sur la participation d'esprits très éclairés du côté fédéral. Il y a eu de nombreux échanges fort animés. Il est important de noter que le rapport du groupe de travail mixte est le fruit de concessions et de compromis importants, tant de la part des Premières nations que du gouvernement fédéral. Ce n'est pas comme si on cédait sur toute la ligne au bénéfice des Autochtones. La rédaction de ce rapport a exigé des négociations très serrées et des compromis fort difficiles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les représentants des Premières nations ont été découragés et déçus à ce point lorsque le gouvernement en place a décidé de ne pas y donner suite et de revenir plutôt à la charge avec la Loi sur le règlement des revendications particulières, un mécanisme complètement différent et allant à l'encontre de ce qui avait été convenu par le groupe de travail mixte.

Compte tenu de tout ce qui a été accompli au cours des 30 dernières années, je dirais certes que le rapport du groupe de travail mixte est ce qui s'est apparenté le plus à une approche équilibrée. Ces efforts ont été consentis parallèlement aux travaux de la commission royale qui se penchait sur des questions d'ordre plus général concernant les peuples autochtones. Les conclusions de la commission ont donc également été prises en compte.

The only other point I would make is that it is important not to reinvent the wheel if there is no need to do so. Considering all the hard work and compromise that went into that report at the time, it would be a shame to shelve it and proceed without it, because the effort was results-oriented and practical and was not arrogant or unrealizable in the real world.

Senator Sibbston: I note that at the time this committee dealt with the Specific Claims Resolution Act, we recognized that it had limits and that it certainly did not embody all of the recommendations made by the joint task force. While this could be an incremental improvement over what was in existence, we sincerely hoped that, with the incremental changes, eventually all of the task force recommendations could be achieved or provided for. That was our thinking at the time.

In any situation, you do the best you can do. That is why I supported the SCRA. Slight amendments were made by the committee. For example, the cap was raised to \$10 million. As well, there was federal assurance with respect to the appointment, et cetera. However, it was not proclaimed and is not law. We are back to where we were and no improvements have been made; we are at a stalemate. We do recognize that it is a serious problem and that if we do not do something about this, there will be more incidents like those at Oka and Caledonia.

The risk exists such that, if specific claims are not dealt with, there will be more eruptions. Are there any situations in the area where you work that could prompt such eruptions? Could more incidents occur that would result in bringing greater focus on the situation of Aboriginal people whereby Canada, in the end, would have no choice but to deal with these claims in a serious way?

Mr. Di Gangi: One of the realities that we face is that there are situations where you get friction arising as the result of unresolved grievances. I would certainly never be one to advocate violence or anything like that. At the same time, you have to acknowledge that there are situations that exist and, if they are not addressed, they can lead to these types of situations.

Speaking from our own experience, to step back a bit, there is a National Historic Site on Lake Timiskaming, which is the site of Fort Temiscamingue that dates from the French period. There is about 6,000 years of evidence of continuous Aboriginal occupation. It was a major trading location for the Algonquin people. You have trade goods from James Bay, from the East Coast and so on that have been found there.

Pour terminer, j'aimerais également faire valoir qu'il est important de ne pas réinventer la roue lorsque cela n'est pas nécessaire. Compte tenu du dur labeur et des compromis importants qu'a exigé la rédaction de ce rapport à l'époque, ce serait une véritable honte de le mettre sur une tablette et de poursuivre sans en tenir compte, d'autant plus qu'il constitue un outil pratique et axé sur les résultats, plutôt que le fruit d'un travail teinté d'arrogance et d'irréalisme.

Le sénateur Sibbston : Je note qu'au moment où notre comité a examiné la Loi sur le règlement des revendications particulières, nous avons reconnu les limites de cette loi et le fait qu'elle ne donnait certes pas suite à toutes les recommandations formulées par le groupe de travail mixte. Bien qu'il s'agissait d'une amélioration par rapport à ce qui existait déjà, nous espérons sincèrement que des ajouts pourraient y être apportés de telle sorte que la totalité des recommandations du groupe de travail puissent se concrétiser. C'était notre point de vue à ce moment-là.

Quelle que soit la situation, vous essayez toujours de faire pour le mieux. C'est la raison pour laquelle j'ai appuyé la Loi sur le règlement des revendications particulières. Notre comité y a apporté de légères modifications. Par exemple, le plafond a été haussé à 10 millions de dollars. En outre, il y avait notamment des garanties fédérales relativement aux nominations. Quoi qu'il en soit, cette loi n'a jamais été promulguée et n'est donc pas entrée en vigueur. Nous en sommes donc revenus à la case départ et aucune amélioration n'a été apportée; c'est l'impasse. Nous sommes bien conscients qu'il y a un problème grave et que si rien n'est fait pour le régler, il pourrait y avoir davantage d'incidents comme ceux d'Oka et de Caledonia.

Les manifestations de ce genre pourraient se multiplier si on ne règle pas la question des revendications particulières. Existe-t-il dans la région où vous travaillez des situations qui pourraient donner lieu à de tels débordements? Pourrait-il se produire d'autres incidents qui mettraient davantage en lumière la situation que vivent les Autochtones et qui obligeraient, en bout de ligne, le gouvernement du Canada à traiter plus sérieusement ces revendications?

M. Di Gangi : Nous sommes notamment confrontés à des situations où des frictions se créent en raison de griefs non résolus. Il est bien certain que je ne me ferai jamais l'apôtre de la violence ou de toute autre manifestation de ce genre. Par ailleurs, il faut reconnaître qu'il existe des situations semblables qui, en l'absence des correctifs nécessaires, risquent de mener à de tels débordements.

Quant à ce que nous avons nous-mêmes vécu, en remontant un peu en arrière, je pense au Fort Témiscamingue, un site historique national datant de la période française sur les rives du lac du même nom. On peut y trouver des traces d'une occupation autochtone continue sur une période de quelque 6 000 ans. C'était un lieu de commerce important pour le peuple algonquin. On y a trouvé des marchandises en provenance de la Baie James et de la côte Est notamment.

In the 1700s, the French established a post at that site. The Hudson's Bay Company continued activities there and it was operating until about 1900. In any case, it is a very old site and there are burial grounds there. Some of them were marked.

Parks Canada was doing renovations and looking for the foundations of a Hudson's Bay Company barn back in 1998 and dug up an unmarked grave site. Contrary to their own regulations, they just moved the backhoe another 10 feet and kept digging. They dug up a second burial, and then they moved the backhoe again and dug up a third burial. When they finally realized these were Aboriginal remains, they approached the local chief and the elders in the community and were told: "You have to stop all the operations until we determine the location of the burial site and the extent of it so we can take protective measures."

The Parks Canada staff at the time had a different priority. They had contractors and deadlines, so they said, "We have to finish this project." They ordered the work to proceed. There was a flurry of community meetings and the community had to make a decision to protect the remains. They shut the site down. They had to take those strong measures because they felt there was something at stake and there needed to be action to protect the physical remains.

Fortunately, that incident led to a revised view on the part of Parks Canada officials, and they began to work with the community to resolve the issues, to identify the extent of the burial site and take protective measures. Ultimately, it led to a cooperative agreement on management of that site.

That was about eight years ago. It started off as a conflict, but in the eight years since the result has been a more cooperative arrangement, a more business-like arrangement, in which the community has a say in the management and operation of the site. That is an example where you have conflict and you try to avoid it by dealing with it.

Another situation comes to mind. As I mentioned before, because of a variety of surrenders, the Timiskaming Reserve now is like a checkerboard with the neighbouring municipality. There are some lots that are regarded as municipal lots, where you have band members staying. Other lots are in dispute. There are opportunities there for friction. It gets very complicated because then you are involving the provincial government, plus the municipality, plus the First Nation government, plus the federal government. In those cases, we have tried to expedite the research related to those claims, to document them and try to get them addressed to avoid friction.

Here is another issue: Where there are potentials for friction, we try to prioritize and identify those so the facts can be determined and there is a rational basis to try to resolve them.

Au XVIII^e siècle, les Français y ont établi un poste de traite. La Compagnie de la Baie d'Hudson a poursuivi les activités commerciales à cet endroit jusqu'aux environs de 1900. Tout ça pour vous dire qu'il s'agit d'un site très ancien qui abrite également des lieux de sépulture dont certains sont identifiés.

En 1998, Parcs Canada effectuait des rénovations et cherchait les fondations d'une grange de la Compagnie de la Baie d'Hudson lorsqu'on a excavé un lieu de sépulture non identifié. Contrairement à ce que prévoient ses propres règles, la société a simplement déplacé la rétrocaveuse d'une dizaine de pieds pour poursuivre ses fouilles. On a alors déterré une deuxième sépulture, puis déplacé à nouveau la pelle mécanique pour aboutir sur une troisième tombe. Lorsqu'on s'est enfin rendu compte qu'il s'agissait de dépouilles autochtones, on s'est adressé au chef local et aux anciens de la communauté qui ont exigé que toutes les opérations soient arrêtées jusqu'à qu'ils déterminent l'emplacement exact du cimetière et son étendue de manière à ce que les mesures protectrices puissent être prises.

Mais à ce moment-là, les responsables de Parcs Canada avaient d'autres priorités. Comme ils étaient liés par contrat à des entrepreneurs et avaient des échéanciers à respecter, ils ont indiqué qu'ils devaient terminer le projet. Ils ont donc décrété la reprise des travaux. A l'issue d'une série de réunions locales, la communauté a décidé de faire le nécessaire pour protéger les sépultures. Les Autochtones ont alors provoqué la fermeture du site. Ils devaient prendre de telles mesures draconiennes parce qu'ils sentaient que quelque chose d'important était en jeu et qu'il leur fallait agir pour protéger ces restes humains.

Heureusement, cet incident a amené Parcs Canada à revoir sa position et à commencer à travailler de concert avec la collectivité pour régler les différends, déterminer l'étendue du cimetière et prendre les mesures de protection requises. On a fini par conclure une entente de coopération pour la gestion de ce site.

Cela se passait il y a environ huit ans. Ce qui était un différend au départ est devenu au fil de ces huit années un arrangement davantage fondé sur la coopération et sur des principes d'affaires en vertu duquel la communauté a son mot à dire quant à la gestion et à l'exploitation du site. Voilà un exemple d'une situation conflictuelle où l'on essaie d'éviter les affrontements en prenant des mesures concrètes.

Je me souviens d'un autre cas. Comme je l'ai déjà indiqué, en raison de différentes rétrocessions, la réserve de Timiskaming et la municipalité avoisinante ont maintenant l'aspect d'un véritable damier. Des membres de la bande indienne vivent sur des terrains qui sont censés appartenir à la municipalité. D'autres terres font l'objet d'un différend. Il y a de toute évidence des risques de friction. La situation est très complexe parce qu'elle met en cause le gouvernement provincial, la municipalité, le gouvernement autochtone et le gouvernement fédéral. Dans de tels cas, nous essayons d'accélérer les recherches concernant ces revendications, de réunir la documentation requise et de régler ces dossiers de manière à éviter les frictions.

Lorsqu'il existe des risques de conflit, nous nous efforçons de traiter les dossiers en priorité de manière à pouvoir établir les faits et nous donner un fondement rationnel pour régler le différend.

Senator Lovelace Nicholas: Do you have Crown land set aside for First Nations?

Mr. Di Gangi: Two of our communities have reserve lands set aside. One of them does not.

Senator Lovelace Nicholas: Do you think this should be part of the specific claims? Since the communities are growing and they do not have enough land, should there be land there set aside for First Nations? I would think that should be part of the Specific Claims process.

Mr. Di Gangi: We have tried to address that issue, certainly for the Wolf Lake community, through the Specific Claims process. There are Crown lands in the area available. There are also private lands. A problem for that community is that the federal government does not want to make the capital expenditure of building a new community and infrastructure and the ongoing programs and services. That is the real barrier for that particular community.

Senator Hubley: This committee has a unique opportunity. First, we have Minister Prentice, who understands the situation and is sympathetic to it. However, he is looking for some recommendations from this committee that will help to change the status quo. We also have a very strong chair and we have a great resource sitting around this table. I do not want to waste that. I am going to go over your recommendations and see where we can come up with something.

More resources at all levels are a great idea. We know that there is a figure, as Senator Campbell pointed out, that would resolve the backlog. However, if this committee says to government that we would like more money here and more money there, without having a plan that will be reasonably capable of resolving at least some of the situation, we will be accused of just throwing more money at it, and that is not the answer.

You mentioned the problem that you have with staff turnover, with 20 years to resolve a land claim. It is just a given there, is it not, that there will be problems with continuity and the history of cases?

As to the matter of accessing records, both written history and oral history, both sides have to work together on that. You cannot have a "we" and "they" situation on this and expect it to work. If the government has access to historical information, that must be shared. If First Nations cannot get that, then there is something wrong with the system.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Avez-vous des terres publiques réservées pour les Autochtones?

M. Di Gangi : C'est le cas pour deux de nos communautés, mais pas pour une autre.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Croyez-vous que cela devrait être intégré au processus des revendications particulières? Comme vos communautés sont en pleine croissance et ne profitent pas d'une superficie suffisante, devrait-on réserver des terres pour les Autochtones? Selon moi, cela devrait faire partie du processus des revendications particulières.

M. Di Gangi : Nous avons essayé de régler cette question, notamment pour la communauté de Wolf Lake, au moyen du processus des revendications particulières. Il y a des terres publiques disponibles dans la région. Il y a également des terres privées. Un des problèmes pour cette communauté vient du fait que le gouvernement fédéral ne veut pas consentir les investissements requis pour établir une nouvelle communauté avec l'infrastructure nécessaire et les programmes et services permanents que ce le exige. C'est le véritable obstacle auquel est confrontée la communauté en question.

Le sénateur Hubley : Une occasion unique se présente à notre comité. Il y a d'abord le ministre Prentice qui comprend bien la situation et qui fait montre d'ouverture à cet égard. Il attend par contre les recommandations de notre comité pour l'aider à mettre fin au statu quo. Nous avons également un président très solide et des gens fort compétents autour de cette table. Je ne voudrais pas que toutes ces ressources soient gaspillées en pure perte. Je vais faire un survol de vos recommandations pour voir si nous pouvons en dégager des pistes de solution.

L'accroissement des ressources disponibles à tous les paliers est une excellente idée. Comme le sénateur Campbell l'a signalé, nous savons exactement ce dont nous avons besoin pour régler l'arrière. Cependant, si notre comité dit simplement au gouvernement qu'il veut plus d'argent ici et plus d'argent là, sans lui présenter un plan raisonnablement susceptible de régler tout au moins une partie des problèmes, on nous accusera simplement de vouloir injecter davantage de fonds dans le dossier, et ce n'est pas la solution.

Vous avez parlé du problème que vous causent le taux roulement du personnel étant donné qu'il faut 20 ans pour régler une revendication territoriale. Dans un tel contexte, ne va-t-il pas de soi qu'il y aura des problèmes de continuité et de suivi des dossiers?

Pour ce qui est de l'accès aux enregistrements, tant pour l'histoire écrite que pour la tradition orale, les deux parties doivent conjuguer leurs efforts. On ne peut pas travailler chacun de son côté en espérant que cela fonctionne. Si le gouvernement a accès à des renseignements historiques, il doit les partager. Si les Premières nations ne peuvent pas consulter ces renseignements, il y a un problème avec le système.

I can go on, but one good thing I did hear was that the joint task force had possibilities. The important word there is "joint." If we do not come to some conclusion in this committee that we can put together a process that will achieve a little bit of success, then we have lost the mark.

We have heard that First Nations should be involved. We heard that the Government of Canada should be involved. There should be archaeologists, an appeal process and joint research teams. There are models that work. We have models in Canada that govern. We have the Veterans Review and Appeal Board, which I am familiar with, and there are other models there. We have a group of people who listen to evidence and they make a decision on that evidence. If the parties do not like that, they can take it to court; and that certainly is a sobering thought for any tribunal. However, we cannot go on saying that this is wrong or that is wrong. We have to put our heads together and come up with a solution.

The one thing that is looming is this independent body, but I have yet to see what that body would look like; what authority would it have and what resources would it need.

Would you like to comment, now that I have vented all of that?

Mr. Di Gangi: I will try to keep my comments short. On the point of what it would look like and what it would cost, I would refer back to the joint task force report, because those were the considerations that were taken into account at the time. A lot of good minds on both sides put their heads together and came up with what is in there. I would point to that as a blueprint.

Just making one other point about the issue of staff turnover, you are right; over the course of 20 years, you have to expect there will be turnover. However, what I am talking about is every six months, every 12 months, every 18 months. Any time when you invest in human resources, you want to maintain those human resources.

The kinds of claims we are dealing with in Quebec are very old, very complicated. The federal government itself requires all kinds of evidence — mounds of it. Then when you have someone that you have walked through the material, has gone through all the documents and spent a year or two invested in getting to know the facts, it is a shame to see that human resource transferred elsewhere. It does have an impact.

I agree with you. Over the long term you cannot expect anything but having staff turnover, but it is much more compressed than that.

Je pourrais poursuivre dans la même veine, mais je préfère noter un point positif que j'ai entendu relativement aux possibilités qu'ouvre le groupe de travail mixte. En l'espèce, le mot important est « mixte ». Si notre comité n'en arrive pas à des conclusions permettant la mise en œuvre de mesures capables de produire certains résultats, c'est que nous n'aurons pas été à la hauteur.

On nous a dit que les Premières nations devraient avoir un rôle à jouer. On nous a dit la même chose pour le gouvernement du Canada. On a fait valoir qu'il devrait y avoir des archéologues, un processus d'appel et des équipes de recherche mixtes. Il y a des modèles qui fonctionnent. Il existe de tels modèles au sein du gouvernement du Canada. Je pense notamment au Tribunal des anciens combattants (révision et appel) que je connais très bien. Des groupes de personnes écoutent les témoignages et rendent une décision en s'appuyant sur la preuve qui leur est présentée. Si les parties ne sont pas d'accord avec la décision rendue, elles peuvent intenter des poursuites, ce qui n'est pas sans faire réfléchir n'importe quel tribunal administratif. Cependant, nous ne pouvons pas nous contenter de dire que telle ou telle chose ne fonctionne pas bien. Nous devons conjuguer nos efforts pour trouver une solution.

Cet organe indépendant est la piste qui semble se dessiner, mais je ne vois pas encore quelle forme il pourrait prendre, de quel pouvoir il disposerait et de quelles ressources il aurait besoin.

Avez-vous des commentaires maintenant que j'ai exposé tout cela?

M. Di Gangi : Je vais essayer d'être bref. Pour ce qui est de savoir la forme que cet organe prendrait et les coûts qui y seraient associés, je vous renvoie au rapport du groupe de travail mixte parce qu'il s'agit de considérations qui ont été prises en compte au moment de sa production. De nombreux esprits éclairés des deux parties ont réfléchi à la question pour en arriver à ce qui est présenté dans le rapport. Je dirais qu'il s'agit d'un bon point de départ.

J'aurais une simple précision concernant le problème du roulement de personnel. Vous avez raison de souligner qu'il s'agit d'un phénomène normal sur une période de 20 ans. Cependant, je vous parle ici de périodes de six mois, de 12 mois, de 18 mois. Toutes les fois que vous investissez dans des ressources humaines, vous souhaitez les conserver à votre service.

Les revendications que nous devons traiter au Québec sont très complexes et remontent à très loin en arrière. Le gouvernement fédéral lui-même exige toutes sortes de preuves — des tonnes de preuves. Lorsqu'un employé s'attaque à un dossier et consacre une année ou deux à l'examen de l'ensemble de la preuve afin de connaître les faits en cause, son transfert à un autre service constitue une véritable perte. Il y a un impact direct sur la capacité de traitement.

J suis d'accord avec vous. Le roulement de personnel est un phénomène normal à long terme, mais nous parlons ici de périodes beaucoup plus courtes.

Senator Hubley: It is more serious than that.

Senator Watt: I heard you pointing out the fact that there is no sense in reinventing the wheel, because the work has already been carried out by the First Nations in the past in terms of what should be the solutions to the problems we are facing today.

Maybe this is an area that this committee should be focusing on first and foremost, taking a good look at the hard work that was carried out in the past and begin from there, and start to formulate recommendations if there need to be any.

One thing that is quite certain, and it goes with the facts of life, is that when you have too many rules and games, or policies in place, sometimes those can end up being used to block and slow down the process. That is what has been happening over the years.

I will give you one example of what I have gone through in my lifetime. We initiated a legal action in late 1972, got a ruling and went through the appeal court in 1973. Then the negotiation kicked in. The final agreement was reached by 1975.

In those years we had no policy. All that existed at that time was the need to accommodate the Aboriginal people. I am talking about Hydro Quebec and things of that nature.

If you are going to continue to deal only with the one government, the Government of Canada, we know they will be in a conflict-of-interest situation. Not having a provincial government involved, not having a third party involved, I do not think we will go anywhere, depending on who the parties are involved in the negotiations, on the mixture of negotiations, whether it is third party, federal government or provincial government, because the third party's interest exists, and the interest exists for the Aboriginal people to protect their interests.

That would be a reason for them to sit down at a table and negotiate. If the composition of the negotiators is not the right mixture, leaning more towards the political solution rather than the economic solution, you will have it one-sided. That is what has been happening over time.

You mentioned the fact that the working group has already worked a great deal in terms of trying to find the solution, and that is where we should begin. Is that what you are basically telling us here as a committee?

Mr. Di Gangi: I guess it depends on which of the objectives you are focusing on, because I did review the objectives when I came. Basically we are looking at this: Do you want to change the policy and recommend that the policy be changed? In that case the joint task force report would be an appropriate starting point. If there is the view, however, that there is not a possibility for a policy change and that you are focusing more on process and how to make the existing process and

Le sénateur Hubley : C'est donc un problème beaucoup plus grave.

Le sénateur Watt : Je vous ai entendu dire qu'il ne servait à rien de réinventer la roue étant donné que les Premières nations ont déjà fait le travail nécessaire pour trouver des solutions aux problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui.

Peut-être que notre comité devrait se concentrer sur cet aspect d'abord et avant tout en examinant bien le travail déjà accompli et en l'utilisant comme base pour étayer ses recommandations au besoin.

Comme c'est presque toujours le cas dans la vie lorsque les règles ou les politiques en place sont trop nombreuses, il arrive qu'on s'en serve pour entraver le processus et le ralentir. C'est un peu ce qui s'est produit au fil des ans.

Je vais vous donner un exemple tiré de mon expérience personnelle. Nous avons intenté une poursuite juridique à la fin de 1972, obtenu une décision et soumis notre cause à la Cour d'appel en 1973. C'est là que la négociation est entrée en jeu. L'entente définitive a été conclue en 1975.

À l'époque, il n'y avait aucune politique. Tout ce qui importait, c'était de répondre aux besoins des Autochtones. Je vous parle d'Hydro-Québec et de dossiers semblables.

Si vous continuez de traiter avec un seul ordre de gouvernement, le gouvernement du Canada, nous savons qu'il se retrouvera dans une situation de conflit d'intérêts. Sans l'intervention d'un gouvernement provincial, sans la participation d'une tierce partie, je crois que nous n'irons nulle part; tout dépend des parties en cause dans les négociations, de la forme des négociations menées, de l'intervention d'un tiers, du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial, parce qu'il s'agit de questions qui intéressent effectivement des tiers, et parce que les Autochtones veulent vraiment protéger leurs intérêts. Les Autochtones auraient donc une bonne raison de se présenter à la table pour négocier.

Si le groupe de négociateurs n'est pas bien équilibré, s'il penche davantage vers une solution politique au détriment d'une avenue économique, vous aurez droit à des négociations à sens unique. C'est comme cela que les choses se sont passées dans ce dossier.

Vous avez indiqué que le groupe de travail avait déjà abattu un boulot considérable dans la recherche d'une solution et que nous devrions nous en servir comme point de départ. Est-ce la recommandation que vous formulez à l'intention du comité?

M. Di Gangi : Je suppose que cela dépend des objectifs que l'on se fixe; je me suis d'ailleurs penché sur cet aspect avant de me présenter ici. En définitive, cela revient à se poser la question suivante : voulez-vous changer la politique et formuler une recommandation en conséquence? Si tel est le cas, le rapport du groupe de travail mixte serait effectivement un bon point de départ. Si vous estimatez toutefois qu'il n'est pas possible de changer les politiques et qu'il vous faut mettre davantage

policy more fair and efficient, then you are looking at more incremental measures, I guess.

Our hope certainly is that the government will renew its commitment to review the policy to make it more equitable and fair. That would be our hope. I will leave it at that.

The Chairman: This is a wake-up call. There is no doubt that the question has been put to me, as chair of this committee: "Why are you going through this process again? It has been gone through with the joint task force, RCAP and various studies have been done." We are trying to initiate the fact that the time has arrived for this to be dealt with. As Senator Sibbston and Senator Campbell have pointed out, this is not a partisan thing. The minister has said it is a question of human rights; I look at *Delgamuukw*, which is the case that brought oral history to the fore, and, in the case of the Metis, I think of the *Powley* case. There seems to have to be a court action that triggers activity in Aboriginal files, but we really appreciate your presentation here today. I do not think that anything we are going to come up with has not been suggested.

We have just resolved some situations in Manitoba. Minister Prentice has, and the province had to be a player. In B.C., Premier Campbell has come to the fore and basically done a 180-degree turn on Aboriginal issues. I think Senator Campbell will agree on that; there has been marked improvement. The provinces must be involved, however, because of the fact that they hold onto the Crown land and often Crown land is part of the resolution of these differences.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, November 22, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:15 p.m. to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: It is my pleasure to welcome you to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Gerry St. Germain from British Columbia. I am privileged to be the chair of this committee. Today our committee continues its special study on specific claims. The committee intends to examine the federal specific claims process, with a view to making recommendations to contribute to the timely and satisfactory resolution of First Nations grievances in this matter.

I will introduce the members of the committee. On my left is Senator Nick Sibbston, deputy chair, from the Northwest Territories. Next to Senator Sibbston is Senator Lovelace Nicholas, from the province of New Brunswick. Beside Senator Lovelace Nicholas is Senator Dyck, from the province of

l'accent sur le processus et les moyens à prendre pour que les mécanismes et les politiques en vigueur soient plus équitables et plus efficaces, alors je suppose que vous devez déterminer les mesures supplémentaires qui s'imposent.

Nous espérons certes que le gouvernement va renouveler son engagement à revoir la politique afin de la rendre plus juste et plus équitable. C'est ce que nous souhaiterions et c'est ainsi que je vais conclure.

Le président : C'est un signal d'alarme. Il ne fait aucun doute qu'en ma qualité de président de ce comité, on m'a demandé pour quelle raison nous nous penchions sur ces questions qui ont déjà été examinées par le groupe de travail mixte, la CRPA et différents groupes d'étude. Nous essayons de faire valoir que le moment est venu d'agir. Comme les sénateurs Sibbston et Campbell l'ont souligné, ce n'est pas une question partisane. Le ministre a indiqué que c'était une affaire de droits de la personne; je pense au cas *Delgamuukw*, qui a mis en lumière la question de la tradition orale, ainsi qu'au cas *Powley* pour les Métis. Il semble qu'une poursuite en justice soit nécessaire pour faire bouger les choses dans les dossiers autochtones, mais nous vous sommes vraiment reconnaissants pour votre exposé d'aujourd'hui. Je crois que tous les éléments de solution qui pourraient émaner de nos discussions ont déjà été suggérés.

Certains cas viennent d'être réglés au Manitoba. C'est le ministre Prentice qui s'en est chargé et la province a eu un rôle à jouer. En Colombie-Britannique, le premier ministre Campbell a pris les choses en main et a pratiquement fait volte-face dans les dossiers autochtones. Je pense que le sénateur Campbell sera d'accord sur ce point; on peut noter une amélioration marquée. La participation des provinces est toutefois requise étant donné qu'elles détiennent des terres publiques qui ont souvent un rôle à jouer dans le règlement de ces conflits.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 22 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit ce jour à 18 h 15 afin d'examiner, pour en faire rapport, le processus fédéral de règlement des revendications particulières.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : J'ai le plaisir de vous accueillir au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Nous poursuivons aujourd'hui notre étude spéciale sur les revendications particulières. Le comité a l'intention d'examiner le processus fédéral de règlement des revendications particulières en vue de formuler des recommandations qui puissent contribuer au règlement satisfaisant, en temps opportun, des griefs des Premières nations à cet égard.

Je vais vous présenter les membres du comité. À ma gauche se trouve le sénateur Nick Sibbston, vice-président du comité, Territoires du Nord-Ouest. À côté du sénateur Sibbston, nous avons le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick. À côté du sénateur Lovelace Nicholas, nous avons le sénateur Dyck,

Saskatchewan. Next to Senator Dyck is Senator Hubley from Prince Edward Island. On my right is Senator Watt, from the province of Quebec, and beside him is Senator Leonard Gustafson, from the province of Saskatchewan.

Colleagues, as our first witness, we are pleased to have with us Ms. Gillian Allen, a researcher for the Union of Nova Scotia Indians.

Gillian Allen, Researcher, Union of Nova Scotia Indians: Thank you Mr. Chairman. On behalf of the Union of Nova Scotia Indians, known as UNSI, I thank this committee for the opportunity to address it on the question of specific claims.

The union was established in 1969 and is a tribal council representing seven of the 13 Mi'kmaq nation bands in Nova Scotia. From 1973-92, it conducted its own specific claims research, preparing and submitting claims on behalf of its member bands. In 1992, the union founded the Treaty and Aboriginal Rights Research Centre, known as the TARR Centre, with a mandate to conduct the research and produce the specific claims submissions of the seven UNSI bands.

Twenty-nine claims from Nova Scotia have been filed with the federal government, and of those 29, only two have been settled and negotiated, one in 1973 and one in 2001. Nineteen claims remain in the system, somewhere with the Specific Claims Branch or the Department of Justice. Others have been resolved by other methods or no lawful obligation was found.

In our written submission, appendices A, B, and figures 1-4 provide brief details of all the Indian lands in Nova Scotia with some key dates in Indian lands administration, and the location of reserves and other Indian lands in the province.

I will turn to the first of the seven questions set out in your terms of reference, the stages of delay in the specific claims process. The Nova Scotia claims are delayed as all claims submissions, as soon as they are filed, are sent out to a private research firm to be completely re-researched. This can delay the processing of the claim for anywhere from months to years. It is difficult for us to understand why every claim requires counter or confirmatory research.

The second stage at which we find considerable delay is at the Department of Justice review stage. Claims forwarded to DOJ never seem to return.

The third stage in which delays occur is in the negotiation stage. Once a claim actually reaches negotiation, delays can occur with months or years separating offers, counter-offers and negotiations sessions. Within the research organizations in Nova Scotia, delays occur most frequently in the research stage

de la Saskatchewan et, à côté de lui, le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard. À ma droite se trouve le sénateur Watt, du Québec, et à côté de lui le sénateur Leonard Gustafson, de la Saskatchewan.

Collègues, nous sommes heureux d'accueillir comme premier témoin Mme Gillian Allen, chargée de recherche auprès de la Union of Nova Scotia Indians.

Gillian Allen, chargée de recherche, Union of Nova Scotia Indians : Merci, monsieur le président. Au nom de l'Union of Nova Scotia Indians, connue sous le sigle UNSI, je remercie le comité de son invitation à comparaître sur le thème des revendications particulières.

L'Union a été formée en 1969 et constitue un conseil tribal représentant sept des 13 nations micmacs de la Nouvelle-Écosse. De 1973 à 1992, elle a mené ses propres recherches sur les revendications particulières, préparant et présentant les revendications pour le compte des bandes membres. En 1992, l'Union a fondé le Treaty and Aboriginal Rights Research Centre, connu sous le nom de Centre TARR, avec pour mandat de mener les recherches et de produire les présentations des revendications particulières pour les sept bandes de l'UNSI.

Vingt-neuf revendications provenant de la Nouvelle-Écosse ont été déposées auprès du gouvernement fédéral et, sur ce nombre, seules deux ont fait l'objet d'une négociation et d'un règlement, l'une en 1973 et l'autre en 2001. Dix-neuf revendications restent en souffrance quelque part à la Direction générale des revendications particulières ou au ministère de la Justice. Les autres ont été réglées par d'autres moyens ou rejetées pour cause d'absence d'obligation légale.

Dans notre mémoire écrit, les annexes A et B et les figures 1 à 4 donnent un aperçu de toutes les terres indiennes en Nouvelle-Écosse, avec quelques dates clés de l'administration des terres indiennes, l'emplacement des réserves et des autres terres indiennes de la province.

Je vais maintenant aborder la première des sept questions posées dans votre mandat, à savoir les différents stades du mécanisme des revendications particulières où interviennent des retards. Les revendications de la Nouvelle-Écosse se voient retardées dès leur dépôt car, comme toutes les autres, elles sont envoyées à un cabinet de recherche privé qui reprend toutes les recherches à zéro. Cela peut retarder le traitement de la réclamation de quelques mois à plusieurs années. Il nous est difficile de comprendre pourquoi chaque revendication doit être soumise à une contre-recherche ou recherche de confirmation.

Le deuxième stade auquel interviennent de retards considérables est celui de l'examen par le ministère de la Justice. Les revendications transmises au ministère ne semblent jamais en revenir.

Le troisième stade où de produisent des retards, c'est celui de la négociation. Une fois qu'une revendication parvient à l'étape de la négociation, des retards interviennent du fait que des mois ou des années séparent les offres, les contre-offres et les séances de négociations. Au niveau des organisations de recherche en

and the document assembly stage. These are occasioned by the sheer magnitude of the research required for every claim, and the number of documents that must be collected, copied and transcribed to accompany every claim filed. The second stage is in meeting what is called "the band-to-the-land" test of the beneficiaries' policy. More details of this policy and its position in Nova Scotia are found on pages 8-9 of the written brief. Researching and preparing the beneficiaries brief takes time and is a separate research process from the preparation of the statement of fact or the narrative of the history of the claim.

These delays, both within processing and the production of a claim by a research organization, are answered by the next question posed in your terms of reference. Neither the federal government nor the research organizations have sufficient in-house expertise to deal effectively with claims. More human, financial and other resources could eliminate most of the delays, both in the production and the processing of claims. More staff is required in the Specific Claims Branch, in the negotiations directorate of Indian Affairs, and in the specific claims section of the Department of Justice.

It would be more efficient to divide both the specific claims research team Quebec-Atlantic and the negotiations directorate Atlantic-Quebec team into separate sections with one research team and one negotiation team dealing solely with the specific claims of the Mi'kmaq and the Wolastoqiyik or Maliseet First Nation regardless of province of origin.

Staff turnover has been a problem at the federal government level in both the Department of Indian Affairs and the Department of Justice. While less of a problem in the research organizations, we do not have the resources to hire and retain sufficient staff to quickly and effectively produce the claims documents and conduct all the research necessary for a complete claim submission. Having more people requires more money.

In the Specific Claims Branch, any new hire should have a strong background in historical research, be very familiar with both primary and secondary sources, and be able to analyze and judge the sufficiency of historical research submitted by the claimant in support of its claim, and personnel in the negotiations directorate should be intimately familiar with the First Nations with whom they will be dealing.

In the case of the TARR centre, not only is a larger budget and more support staff and more researchers required, we have a difficulty with the current year-to-year funding arrangement. It makes it very hard to plan effectively and efficiently for both

Nouvelle-Écosse, les retards interviennent le plus souvent au stade de la recherche et de la réunion de documents et sont occasionnés par l'ampleur des recherches requises pour chaque revendication et le grand nombre des documents à réunir, copier et transcrire à l'appui de chaque demande déposée. La deuxième cause de retard réside dans le critère d'attribution des terres aux bandes de la politique relative aux ayants droits. Vous trouverez davantage de détails sur cette politique et son application en Nouvelle-Écosse aux pages 8 et 9 du mémoire. Les recherches requises pour produire le mémoire des ayants droits et la rédaction de celui-ci prennent du temps et constituent un processus de recherche distinct de la rédaction de l'énoncé des faits ou de l'historique de la revendication.

Ces retards, tant au niveau du traitement que de la préparation d'une revendication par l'organisation de recherche, s'expliquent par la réponse à la question suivante posée dans votre questionnaire. Ni le gouvernement fédéral ni les organisations de recherche ne disposent d'un personnel expert suffisant pour traiter efficacement les revendications. La plupart des retards pourraient être éliminés, tant au niveau de la production que du traitement des revendications, s'il existait davantage de ressources humaines, financières et autres. Il faut davantage de personnel à la Direction générale des revendications particulières et à la Direction des négociations du ministère des Affaires indiennes, et à la Section des revendications particulières du ministère de la Justice.

Il serait plus efficace de diviser et l'équipe de recherche sur les revendications particulières Québec-Atlantique et l'équipe Atlantique-Québec de la Direction des négociations en deux entités distinctes, avec chaque fois une équipe de recherche et une équipe de négociation s'occupant exclusivement des revendications particulières des Premières nations Mi'kmaq, Wolastoqiyik ou Maliseet, quelle que soit la province d'origine.

Le roulement du personnel est un problème au niveau du gouvernement fédéral, tant au ministère des Affaires indiennes qu'au ministère de la Justice. Alors que c'est un moindre problème dans les organisations de recherche, nous n'avons pas les moyens d'engager du personnel de recherche suffisant pour produire rapidement et efficacement les documents de revendication et entreprendre toutes les recherches requises pour une présentation complète des revendications. Un effectif plus nombreux suppose davantage d'argent.

À la Direction générale des revendications particulières, toute nouvelle recrue devrait avoir de solides aptitudes de recherche historique, bien connaître les sources primaires et secondaires et être capable d'analyser et apprécier le caractère exhaustif des recherches historiques soumises par le demandeur à l'appui de sa revendication, alors que le personnel de la Direction des négociations devrait avoir une connaissance intime des Premières nations avec lesquelles il va traiter.

Dans le cas du Centre TARR, non seulement nous faut-il un budget plus important et davantage de personnel de soutien et de recherche, mais nous avons de la difficulté avec la méthode de financement actuelle, d'année en année. Il est très difficile dans ces

longer-term projects and to conduct all the research necessary. You will find more information on the financial difficulties on pages 19-22.

In Nova Scotia, it is particularly important that the historical grievances of the First Nations are resolved as Canada, Nova Scotia and the Mi'kmaq Nation in Nova Scotia are currently engaged in negotiations to establish a new relationship recognizing the treaty rights and the Aboriginal title and the Aboriginal rights of the Mi'kmaq Nation. Settling all the specific grievances of the nation with regard to its reserves and other lands and administration of its assets will assist in establishing a good bargaining relationship and will demonstrate to the Mi'kmaq Nation in Nova Scotia that the Crown is prepared to negotiate in good faith to resolve all outstanding issues.

Just before concluding, UNSI wishes to raise the matter of special claims or claims which do not fit neatly within the comprehensive specific claims division. Under the current policy, for example, it is impossible for the Mi'kmaq Nation to seek redress for the effects of the centralization policy of the 1940s. The special claims unit and the manner in which a research organization may obtain funds to fully document and present a special claim, and how one actually triggers the special claim process remains a mystery to us.

In conclusion, I would like to take this opportunity to leave you with eight suggestions for recommendations to be made to the federal government to facilitate the resolution of the documented historical grievances known as specific claims.

One, increase the number of staff in both the Department of Indian Affairs and the Department of Justice tasked to deal with specific claims and increase the financial resources allocated to all stages of the specific claims process. Two, improve the training for Specific Claims Branch and negotiations directorate staff. Three, divide both the Specific Claims Branch research Quebec-Atlantic team and the negotiations directorate Atlantic-Quebec team to establish sections which will deal exclusively with specific claims of the Mi'kmaq and Wolastoqiyik nations, regardless of where and when those claims arose. Four, deal with staff retention and expertise in both the Department of Indian Affairs and the Department of Justice.

Five, increase the funding to research organizations to permit them to hire sufficient staff and pay the costs of research, claims production and overhead. Six, amend the manner of funding research organizations to allow them to engage in long-term planning and longer-term projects. Seven, continue to work with the Assembly of First Nations, the research organizations and the First Nations leadership to

conditions de planifier efficacement pour le long terme et d'entreprendre toutes les recherches nécessaires. Vous trouverez davantage d'information sur les difficultés financières aux pages 19 à 22.

En Nouvelle-Écosse, il est particulièrement important que les griefs historiques des Premières nations soient réglés car le Canada, la province de Nouvelle-Écosse et la nation Mi'kmaq sont actuellement engagés dans des négociations visant à établir une nouvelle relation reconnaissant les droits issus des traités et le titre et les droits ancestraux de la nation Mi'kmaq. Le règlement de tous les griefs spécifiques de la nation concernant ses réserves et d'autres terres et l'administration de ses avoirs contribuerait à asseoir un bon climat de négociation et démontrerait à la nation Mi'kmaq de Nouvelle-Écosse que le gouvernement fédéral est prêt à négocier de bonne foi pour régler toutes les questions en suspens.

Juste avant de conclure, l'UNSI souhaite soulever la question des revendications spéciales qui ne répondent pas pleinement aux critères de la distinction entre revendication globale et revendication particulière. En vertu de la politique actuelle, par exemple, il est impossible à la nation Mi'kmaq de demander réparation pour les effets de la politique de centralisation des années 40. Le fonctionnement de la Direction des revendications spéciales et la façon dont une organisation de recherche peut obtenir des fonds pour documenter pleinement et présenter une revendication spéciale, et la manière de déclencher le mécanisme de revendications spéciales restent pour nous un mystère.

En conclusion, j'aimerais saisir cette occasion pour formuler huit propositions de recommandations à transmettre au gouvernement fédéral en vue de faciliter le règlement des griefs historiques documentés connus sous l'appellation revendications particulières.

Premièrement, accroître les effectifs du ministère des Affaires indiennes et du ministère de la Justice chargés de traiter les revendications particulières et accroître les ressources financières allouées à tous les stades du processus des revendications particulières. Deuxièmement, améliorer la formation du personnel de la Direction générale des revendications particulières et de la Direction des négociations. Troisièmement, scinder l'équipe de recherche Québec-Atlantique de la Direction générale des revendications particulières et l'équipe Atlantique-Québec de la Direction des négociations de façon à créer des sections s'occupant exclusivement des revendications particulières des nations Mi'kmaq et Wolastoqiyik, quels que soient la date et le lieu d'origine de ces revendications. Quatrièmement, régler le problème du roulement et du manque de formation du personnel tant au ministère des Affaires indiennes qu'au ministère de la Justice.

Cinquièmement, accroître les crédits versés aux organisations de recherche afin qu'elles puissent embaucher du personnel suffisant et défrayer les coûts de la recherche, de la production des documents de revendication et les frais généraux. Sixièmement, modifier les modalités de financement des organisations de recherche afin qu'elles puissent planifier à long terme et entreprendre des projets de plus longue haleine.

develop an independent claims assessment and adjudication mechanism. Eight, in consultation with the First Nations of Canada, develop a working mechanism to deal with matters of concern and historical grievances which do not fit within the parameters of the current comprehensive claim and specific claims policy.

The Chairman: Thank you for your presentation. You mentioned something, Ms. Allen, in regards to the 1940s centralization program. Could you elaborate on that program?

Ms. Allen: You will find my brief notation on the centralization policy at pages 25-26 of the written brief. If I might, senator, after the session is over you may wish to consult with your staff member, Ms. Patterson, as her M.A. thesis, which I cite in the brief, deals with the effects and the application of a centralization policy. Briefly, in the early 1940s, and specifically I believe 1942, the federal government determined that all Mi'kmaq in Nova Scotia should be centralized under two reserves; one, Indian Brook or Shubenacadie on the mainland and Eskasoni on Cape Breton Island. Every other reserve in the province would be sold.

The policy caused tremendous upset within the nation. Some families moved but some did not. Some reserves were entirely depopulated. In other cases, the grand chief of the Mi'kmaq Nation at the time, Grand Chief Gabriel Sylliboy, was removed from the Waycobah Reserve to Eskasoni and then moved back because the housing, the schooling and the jobs his people had been promised did not arise.

Veterans of the Second World War returning home in 1946-47 found this tremendous upset going on and many of them simply took their families and left. This was the beginning of a significant exodus of people who could have been potential leaders of the Mi'kmaq Nation. They simply moved to the States and their families remain there. They come home for what is called mission week at St. Anne's, the patron saint of the Mi'kmaq Nation, and for holidays and that is it. The effects are still felt 60 years later. If you go to Eskasoni there is still a divide on what is called the Castle Bay side of the reserve and the old side of the reserve. There are family tensions that remain.

The Chairman: That is an area that comes under special claims because it does not fit under the guise of specific claims or comprehensive land claims. Why would they not fit under specific claims; it seems like they should.

Ms. Allen: With great respect, if someone from the research and negotiations funding unit appears before this committee perhaps you might ask them. For the last 13 years, we have put it on the proposed work plan of the Treaty and Aboriginal Rights

Septièmement, continuer à collaborer avec l'Assemblée des Premières nations, les organisations de recherche et les dirigeants des Premières nations en vue de mettre sur pied un mécanisme indépendant d'évaluation et de règlement des revendications particulières. Huitièmement, en concertation avec les Premières nations du Canada, élaborer un mécanisme de travail afin de régler les sujets de préoccupation et les griefs historiques qui ne répondent pas aux paramètres de la politique actuelle sur les revendications globales et particulières.

Le président : Merci de cet exposé. Madame Allen, vous avez fait état du programme de centralisation des années 1940. Pourriez-vous nous dire en quoi consistait celui-ci?

Mme Allen : Vous trouverez ma brève explication de la politique de centralisation aux pages 25 et 26 du mémoire. Si vous me permettez de le dire, sénateur, après la réunion vous voudrez peut-être prendre langue avec votre chargée de recherche, Mme Patterson, car sa thèse de maîtrise, que je cite dans le mémoire, traite des effets et de l'application de la politique de centralisation. En bref, au début des années 1940, et plus précisément en 1942, le gouvernement fédéral a décidé de regrouper tous les Micmacs de Nouvelle-Écosse dans deux réserves : la première, Indian Brook ou Shubenacadie sur le continent et l'autre, Eskasoni sur l'île du Cap-Breton. Toutes les autres réserves de la province allaient être vendues.

Cette politique a causé d'énormes perturbations au sein de notre nation. Certaines familles ont déménagé, d'autres ont refusé. Certaines réserves ont été entièrement dépeuplées. Dans un cas, le grand chef de la nation Mi'kmaq à l'époque, le grand chef Gabriel Sylliboy, a été déménagé de la réserve Waycobah à Eskasoni, puis ramené là-bas parce que les logements, les écoles et les emplois que l'on avait promis aux siens ne se sont pas matérialisés.

Les anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale, de retour chez eux en 1946-1947, ont été confrontés à ce grand dérangement et beaucoup ont simplement pris leur famille et sont partis. Cela a été le début d'un important exode de gens qui auraient pu être des leaders potentiels de la nation Mi'kmaq. Ils sont simplement partis aux États-Unis et les familles y demeurent encore. Elles ne rentrent que pour ce que l'on appelle la « semaine de la mission » à Sainte-Anne, la patronne sainte de la nation Mi'kmaq et pour les vacances, et c'est tout. Les effets se font encore sentir aujourd'hui, 60 ans plus tard. Si vous allez à Eskasoni, vous y constaterez toujours un clivage entre le côté Castle Bay de la réserve et le côté ancien de la réserve. Des tensions familiales subsistent encore.

Le président : C'est là un aspect qui relève des revendications spéciales car il ne répond pas aux critères ni des revendications particulières ni des revendications territoriales globales. Pourquoi ne relève-t-il pas des revendications particulières? Il semble que ce devrait être le cas.

Mme Allen : Sauf tout mon respect, si un représentant du service qui finance les recherches et les négociations comparait devant le comité, vous pourriez lui poser la question. Cela fait 13 ans que nous avons inscrit dans le projet de plan du travail du

Research Centre to amalgamate, coordinate and collect the documentation from two significant studies. The studies are from the Department of Indian Affairs and Ms. Patterson.

We have been told each time that the effects of the centralization policy do not accord or fit within the six heads of claim of a specific claim, and so we ask them in turn where it does fit. This is very important to our members. We are asked every year by the seven chiefs of the union bands what is happening with centralization, and every year we have to say that they will not fund us, and we do not know how to get funding to put together a special claim. We do not know what a special claim is. No one will tell us that either.

Senator Hubley: Thank you very much for your presentation, Ms. Allen.

You have given us a lot of information on how you see the system working on specific claims in Nova Scotia. If you had the funding, would the process work? I will go beyond that question. We have heard from other witnesses that there is great difficulty with how the system is progressing because of the length of time it takes. You have certainly indicated that in your presentation.

Can you evaluate the process and give us some suggestions as to how it could be improved to make it work within a time frame that would be acceptable to both First Nations and the government?

Ms. Allen: There are in excess of 800 claims in the system from across Canada. In their testimony before this committee, Ms. Audrey Stewart and Ms. Dupuis noted that there are 309 claims with the Department of Justice. In the case of claims from Nova Scotia, those with which I am most familiar, some went to the Department of Justice seven or eight years ago, and they have never returned.

To make the system work, more resources have to be allocated at two ends. There is great complexity in the land and history of the First Nations in Atlantic Canada. Senator Lovelace Nicholas's ancestors and my employer, the Mi'kmaq, were two of the First Nations that met incoming Europeans. There has been much contact in over 500 years, so we have very complex claims.

Those claims take a long time to put together. Once they go into the system, the hold-ups appear to happen in those three stages. There does not appear to be the capacity at the initial filing stage for people within the Specific Claims Branch, the Quebec-Atlantic team, to read through our 300 page statement of fact, the 17 or 18 books of documents accompanying the claim and the statement of claim. There does not seem to be enough people to assess whether this has to go out to a private firm that, incidentally, the taxpayers pay to redo the entire claim.

Treaty and Aboriginal Rights Research Centre de fusionner, coordonner et documenter deux importantes études. Il s'agit d'une étude du ministère des Affaires indiennes et de celle de Mme Patterson.

Chaque fois l'on nous rétorque que les effets de la politique de centralisation ne correspondent à aucun des six chefs de revendication d'une revendication particulière et nous leur demandons donc dans quelle rubrique cela s'insère. C'est très important pour nos membres. Chaque année les sept chefs des bandes membres de l'union nous demandent ce qui se passe du point de vue de la centralisation et chaque année nous devons leur répondre que l'on nous refuse le financement et que nous ne savons pas où trouver des fonds pour rédiger une revendication spéciale. Nous ne savons pas ce qu'est une revendication spéciale, nul ne veut nous le dire.

Le sénateur Hubley : Merci beaucoup de votre exposé, madame Allen.

Vous nous avez beaucoup renseignés sur le fonctionnement du système des revendications particulières en Nouvelle-Écosse. Si vous aviez les moyens financiers, est-ce que le mécanisme fonctionnerait? Je vais élargir la question. D'autres témoins nous ont déjà dit que le mécanisme fonctionne difficilement à cause de la longueur des délais. Vous en avez longuement fait état aussi dans votre exposé.

Pouvez-vous évaluer le processus et nous donner une idée des améliorations à apporter afin qu'il puisse donner des résultats dans un délai qui soit acceptable à la fois pour les Premières nations et pour le gouvernement?

Mme Allen : Plus de 800 revendications en provenance de tout le Canada sont en souffrance. Dans leurs témoignages devant le comité, Mme Audrey Stewart et Mme Dupuis ont indiqué que 309 sont entre les mains du ministère de la Justice. Dans le cas des revendications de la Nouvelle-Écosse, celles que je connais le mieux, certaines sont parties au ministère de la Justice il y a sept ou huit ans et n'en sont jamais revenues.

Pour que le système fonctionne, il faudrait allouer davantage de ressources aux deux extrémités. L'histoire des Premières nations de la région Atlantique et de leurs terres est très complexe. Les ancêtres du sénateur Lovelace Nicholas et mon employeur, les Micmacs, étaient deux des Premières nations qui ont rencontré les premiers Européens. Il y a eu beaucoup de contacts au fil de 500 ans et plus, et nous avons de ce fait des revendications très complexes.

La préparation de ces revendications exige beaucoup de temps. Une fois qu'elles entrent dans le système, les retards semblent se produire à trois étapes. Il semble y avoir un manque de capacité au stade du dépôt initial au sein de la Direction générale des revendications particulières, au sein de l'équipe Québec-Atlantique, lorsqu'il s'agit de prendre connaissance de notre énoncé des faits de 300 pages et des 17 ou 18 volumes de documents qui l'accompagnent. Il n'y a pas suffisamment de personnel pour déterminer si toute cette documentation doit être confiée à un cabinet privé que les contribuables payent, je le signale, pour refaire tout ce travail.

The special claims branch needs more staff with a background in historical research. This staff must have some training on the legal and factual points necessary for a specific claim. This staff must be prepared to read the claim that often has 10 pages of primary and secondary resources and see that the researchers have gone to the Library of Canada; the Archives of Canada; the Saskatchewan provincial archives; the legislative library; and to Early Canadiana Online, a database of over 2 million pages of early Canadian documents. The staff should be able to determine, when it looks complete, to send the claim to the Department of Justice for a preliminary assessments.

This is where the second delay occurs. The cases go to the Department of Justice and do not return. I went to the government electronic delivery service and counted 24 lawyers in the specific claims section of the Department of Justice. As you heard in testimony, there are currently 309 claims with Justice. I practiced law for a while before I went back to school for my masters degree. I can tell you from having worked with a large firm that many litigation lawyers and corporate commercial lawyers handle more than 13 clients at a time, which is the average of 309 claims divided among 24 lawyers, without having to take six, seven or eight years to assess something. There is clearly a bottleneck at the Department of Justice.

From our perspective it appears to be turnover. As soon as one person gets the material, it is assessed. If the person leaves the department, the process has to start all over again with a new lawyer, who is unfamiliar with the area, the geography, the First Nation and the industry. When that person leaves the department, the whole process starts again.

We then move to the next stage, assuming a claim is accepted for negotiation. Four people are assigned to the Quebec-Atlantic team. If one goes to the public status reports available from the Department of Indian Affairs and removes all the subtle claims, all the claims in which there was no lawful obligation, all files closed, there are 110 open claims somewhere in the process between the special claims branch and Department of Justice in Quebec-Atlantic. There are four people to negotiate 110 claims, many of which are extraordinarily complex and difficult to deal with factually and for many other reasons. That is not enough people.

I am a very big fan of long-term, three- and five-year projections and planning. To make the process work, they must determine their staff needs, assess why there is such a turnover in both the Department of Indian Affairs and the Department of Justice in this particular area, and fix it. What is wrong with the working conditions to cause people to leave as soon as humanly

La Direction générale des revendications particulières a besoin de plus de personnel familiarisé avec la recherche historique. Ce personnel doit avoir une connaissance des éléments juridiques et factuels mis en jeu par une revendication particulière. Ce personnel doit être préparé à lire, doit être en mesure d'apprécier une revendication qui comporte dix pages de sources primaires et secondaires et le fait que les chercheurs initiaux sont allés puiser dans la Bibliothèque du Canada, les Archives du Canada, les Archives provinciales de la Saskatchewan, la bibliothèque juridique et Notre mémoire en ligne, une base de données comportant plus de deux millions de pages de documents canadiens anciens. Le personnel devrait être en mesure de décider, si la documentation semble complète, d'envoyer la revendication au ministère de la Justice pour évaluation préliminaire.

C'est là où intervient le deuxième retard. Les dossiers partent au ministère de la Justice et n'en reviennent pas. J'ai visité l'annuaire électronique du gouvernement et compté 24 avocats dans la section des revendications particulières du ministère de la Justice. Comme vous l'avez entendu, le ministère de la Justice a actuellement en main 309 revendications. J'ai pratiqué le droit pendant quelque temps avant de retourner aux études pour ma maîtrise. Je peux vous dire, ayant travaillé pour un gros cabinet, que de nombreux avocats plaignants et avocats d'affaires s'occupent de plus de 13 clients à la fois, soit le chiffre de 309 revendications divisé par 24 avocats, et sans qu'il leur faille pour autant six, sept ou huit ans pour arriver à une conclusion. Il y a manifestement un goulet d'étranglement au ministère de la Justice.

À notre avis, la faute en est au roulement. Lorsqu'une personne reçoit le dossier, elle l'évalue. Si la personne quitte le ministère, il faut tout reprendre à zéro avec le nouvel avocat, qui ne connaît pas la région, la géographie, la Première nation et l'industrie. Lorsque cette personne quitte le ministère, tout le processus repart de zéro.

Nous passons ensuite à l'étape suivante, en supposant qu'une revendication soit acceptée pour négociation. Quatre personnes sont affectées à l'équipe Québec-Atlantique. Si l'on regarde les rapports de situation disponibles au ministère des Affaires indiennes et que l'on en retire toutes les revendications subtiles, toutes celles où il n'y avait pas d'obligation légale, tous les dossiers fermés, il reste quelque 110 revendications ouvertes dans le circuit, entre la Direction générale des revendications particulières, le ministère de la Justice et l'équipe de négociation Québec-Atlantique. Cette dernière comporte quatre personnes pour négocier 110 revendications, dont beaucoup sont extraordinairement complexes et difficiles à appréhender sur le plan des faits et pour beaucoup d'autres raisons. C'est un effectif insuffisant.

Je suis fervente partisane des projections et de la planification à long terme, sur trois et cinq ans. Pour que le mécanisme fonctionne, il faut évaluer les besoins en personnel et déterminer pourquoi il y a un si grand roulement au ministère des Affaires indiennes et au ministère de la Justice et y remédier. Qu'est-ce qui cloche dans les conditions de travail pour pousser ces employés à

possible? They must fund enough staff to allow these claims to be processed more quickly.

I believe that every claim is valid, but those for which no lawful obligation might be found should be moved more quickly over to the claims commission for an assessment by an outside body.

We need more money in order to do the work more quickly. We have to find the problems. We have to hire more people who understand historical research, understand the history of the First Nations with whom they will be dealing and the current state of the First Nations.

Senator Hubley: We have also heard some witnesses suggest, on the subject of research and the amount of historical data that has to be brought together, that perhaps that could be done jointly. Rather than you researching a claim that you are going to put forward and then having the research repeated at the Specific Claims Branch, perhaps both sides could bring their expertise to the table in order to avoid the duplication of work and create a working body to work this claim through the system.

Ms. Allen: I do not disagree with joint research initiatives. In a previous claim, we used a joint research team for one particular area of research. The independent contract researcher who did the work was very good. We had a very good working relationship with the people in the Specific Claims Branch and it worked very well. Of concern to my employers and to other First Nations is the question of control of the research. For example, in the standing offers which are let by the Department of Indian Affairs to obtain standing offers from researchers to do work, although I assume it is not meant to apply specifically to a joint research initiative, these standing offers for a researcher who takes on one of these projects has a very clear confidentiality agreement. It says to any researcher working and employed by Indian Affairs as a contract researcher, thou shalt not talk to the First Nation or anyone in the First Nation without the prior consent of the designated department official.

Now, I assume that is not meant to apply in the case of a joint research initiative, or else, for example, a First Nation chief would not be able to pick up a phone and call the researcher and say, how is that work going on our claim, without being told, I am sorry, but I cannot speak to you until I have called Ottawa and obtained permission.

I am sure that was not the intent, it is, as I say, a boilerplate, but it could be applied in that way. Given the past history between the departments and some of the First Nations there is concern.

In terms of efficiency, it would be beneficial if one could work with specific claims members that have the requisite knowledge of the First Nation, of the claim, of the geography and lands and the research organization. Specific points to be covered could be discussed and if the research was agreed upon and was completed

partir à la première occasion? Les ministères doivent engager suffisamment de personnel pour que ces revendications soient traitées plus rapidement.

Je considère que chaque revendication est valide, mais celles à l'égard desquelles aucune obligation légale ne peut être trouvée devraient être transmises plus rapidement à la Commission des revendications afin qu'elles soient évaluées par un organe externe.

Il faut davantage d'argent pour faire le travail plus rapidement. Il faut mettre le doigt sur les problèmes. Il faut engager plus de personnel connaissant la recherche historique, connaissant l'histoire des Premières nations concernées et la situation actuelle des Premières nations.

Le sénateur Hubley : Certains témoins ont également estimé que la recherche et le rassemblement des données historiques pourraient être effectués conjointement. Au lieu que vous fassiez les recherches sur une revendication que vous allez présenter et que cette recherche soit ensuite répétée à la Direction générale des revendications particulières, peut-être les deux parties pourraient-elles réunir leurs experts autour de la table et créer une équipe de travail, de façon à éviter la répétition du travail et avancer plus vite dans le système.

Mme Allen : Je ne suis pas opposée aux initiatives de recherche conjointe. À l'occasion d'une revendication antérieure, nous avons utilisé une équipe de recherche conjointe pour un travail de recherche particulier. Le chercheur contractuel indépendant qui a fait le travail était excellent. Nous avions une très bonne relation de travail avec les gens de la Direction générale des revendications particulières et cela a très bien marché. Mais la question du contrôle de la recherche est un souci pour mes employeurs et d'autres Premières nations. Par exemple, les contrats d'offre permanente passés par le ministère des Affaires indiennes pour obtenir des services de recherche — et même si cela ne vise pas spécifiquement une initiative de recherche conjointe — contiennent une clause expresse de confidentialité. Ainsi, il est interdit à tout chercheur travaillant à contrat pour les Affaires indiennes de parler à la Première nation ou à quelconque membre de la Première nation sans le consentement préalable du fonctionnaire ministériel désigné.

Je suppose que cela n'est pas censé s'appliquer à une initiative de recherche conjointe car autrement, par exemple, un chef de Première nation ne pourrait pas prendre son téléphone et appeler le chercheur pour voir comment avance le travail sans se faire dire, désolé, mais je ne peux pas vous parler avant d'avoir appelé Ottawa et obtenu la permission.

Je suis sûre que là n'était pas l'intention, je crois que c'est simplement une clause standard, mais cela pourrait être appliquée de cette manière. Il y a là un souci, vu l'histoire des relations entre le ministère et certaines des Premières nations.

Sur le plan de l'efficacité, ce serait avantageux de pouvoir travailler avec des membres de la Direction générale des revendications particulières qui aient la connaissance voulue de la Première nation, de la revendication, de la géographie et des terres et de l'organisation de recherche. On pourrait ainsi discuter

there would be no need for counter research. Theoretically that would be the best way to go because you have already eliminated one the immediate delays in the system.

The question I submit from my employers and for many others First Nations people is a question of legitimacy in terms of the control of the work.

Senator Hubley: That would have to be mutually beneficial to both parties.

Senator Lovelace Nicholas: What do you think is the reason for the delay; do you think it is intentional?

Ms. Allen: Not maliciously intentional, in the sense that there is someone sitting there saying darn it the longer I can delay this, the better off we will be as a department. There simply does not seem to be enough staff. For example, on the Specific Claims Branch research Quebec-Atlantic team, the group that initially receives a specific claim submission, from New Brunswick or Nova Scotia or Prince Edward Island, has five members in total: three full time staff and two students. At the moment, there are 110 open claims from Quebec and the Atlantic provinces. How are five people, two of whom are students, supposed to deal with getting the claims in and shepherding them through the system? How are five people supposed to shuffle them off and coordinate with the negotiations directorate to make sure everything keeps going? They simply cannot do it. The two students are clearly on a learning curve, and of the three staff members, only one of them has been there for more than two years. Mr. Wayne Daugherty, who was knowledgeable about the Atlantic region retired. Each time someone new comes in, there is a new learning curve. That learning curve slows the process down once again.

We had an example last summer. As I indicated, the Union of Nova Scotia Indians represents seven of 13 bands; the Confederacy of Mainland Mi'kmaq represents the other six. They too have a research unit, their land claims and research unit, which does the specific claims work for the six confederacy bands.

In Nova Scotia, three reserves were surrendered in 1919. It is known as the Halifax County surrender. There is another reserve completely separate the Shubenacadie Grand Lake Reserve, which has a timber claim, among other things. The three Halifax county 1919 surrenders are joint claims of the Shubenacadie band, which is a union band, and the Millbrook band, which is a confederacy band. In that particular instance, the confederacy took the lead to do all the research on these 1919 surrenders. The Shubenacadie Grand Lake Reserve and claim is a solely Shubenacadie or union band claim.

This summer, my colleague at the confederacy received instructions to complete the timber claim reserve research and prepare that as part of the 1919 surrender claim because they

des points spécifiques à couvrir et si le sujet de la recherche et son résultat étaient convenus, il ne serait pas nécessaire de faire une contre-recherche. Théoriquement, ce serait la meilleure façon de procéder car on aurait déjà ainsi éliminé l'une des causes de retard dans le système.

La question que je pose pour le compte de mes employeurs et de nombreuses autres Premières nations, c'est la légitimité, du point de vue du contrôle du travail.

Le sénateur Hubley : Il faudrait que ce soit mutuellement avantageux pour les deux parties.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Quelle est la raison du retard, pensez-vous? Croyez-vous que ce soit intentionnel?

Mme Allen : Ce n'est pas intentionnel au sens d'une malveillance, au sens où l'on ferait traîner les choses intentionnellement. Simplement, il semble y avoir insuffisamment de personnel. Par exemple, l'équipe de recherche Québec-Atlantique de la Direction générale des revendications particulières, soit le groupe qui reçoit initialement une revendication particulière provenant du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse ou de l'Île-du-Prince-Édouard, compte cinq membres au total : trois personnes à temps plein et deux étudiants. À l'heure actuelle, il y a 110 revendications ouvertes provenant du Québec et de l'Atlantique. Comment cinq personnes, dont deux sont des stagiaires, sont-elles censées prendre en charge toutes ces revendications et les piloter à travers le système? Comment cinq personnes sont-elles censées les transmettre et coordonner avec la Direction des négociations de façon à ce que les choses avancent diligemment? C'est tout simplement impossible. Les deux stagiaires ont clairement une courbe d'apprentissage à suivre et sur les trois employés, un seul est là depuis plus de deux ans. M. Wayne Daugherty, qui connaissait bien la région atlantique, a pris sa retraite. Chaque fois qu'un nouveau arrive, il lui faut apprendre. Cet apprentissage ralentit de nouveau tout le processus.

Nous en avons eu un exemple l'été dernier. Comme je l'ai dit, l'Union of Nova Scotia Indians représente sept des 13 bandes et la Confederacy of Mainland Mi'kmaq représente les six autres. Cette dernière aussi a une organisation de recherche, la Section des revendications territoriales et de la recherche, qui s'occupe des revendications particulières des six bandes membres de la Confederacy.

En Nouvelle-Écosse, trois réserves ont été cédées en 1919. C'est ce que l'on appelle la cession du comté de Halifax. Il existe une autre réserve, complètement séparée de la réserve Shubenacadie Grand Lake, qui revendique des droits de coupe, entre autres. Les trois cessions du comté de Halifax de 1919 font l'objet de revendications conjointes de la bande de Shubenacadie, qui est membre de l'Union, et de la bande de Millbrook, qui est membre de la Confederacy. En l'occurrence, la Confederacy a pris sur elle d'effectuer toute la recherche sur ces cessions de 1919. La revendication territoriale de la réserve Shubenacadie Grand Lake est présentée exclusivement par Shubenacadie ou l'Union.

Cet été, mon collègue de la Confederacy a reçu instruction d'achever la recherche sur les droits de coupe et de les intégrer à la revendication relative à la cession de 1919 car elles devaient

should "all be together." We had already filed the Shubenacadie Grand Lake timber and licence of occupation claim, it was already in the system. Clearly they had not even read the documentation or the claims documents. Further, I suggested that someone from Indian Affairs tell Chief McDonald of the Shubenacadie band that he would now have to share his exclusive claim with Chief Lawrence Paul and members of the Millbrook band. I certainly was not going to be the one to tell him Indian Affairs could not tell the difference between two different organizations and did not know anything about the structure of the contemporary Mi'kmaq Nation in Nova Scotia.

The delays are inherent not only in the lack of people, it is the lack of knowledge about the nations, both historically and in their contemporary state with whom these bureaucrats deal. To be fair it is not necessarily their fault. They transfer in, they take a position, and are expected to work without proper resources or a good thorough training session to give them the information they need to be up to speed as quickly as possible.

Senator Lovelace Nicholas: I will make the next question short.

Do you think using archaeologists is a benefit to these specific claim hearings or do they actually hurt the case?

Ms. Allen: I should say, senator, in the interests of full disclosure, for three years I taught in the anthropology department at Saint Mary's University in Halifax and have very good friends who are archaeologists. I do believe in many instances, yes, the more information one has the better; it is as simple as that. The more information and the more prepared you are, the better you are. In some instances, for example, along some spots of the Saint John River, it is necessary to use archaeology. This may be the only way to receive or obtain the information necessary for the nation to assert its claim because these are specific claims that can date back 300 years.

Senator Dyck: Welcome. You have a very comprehensive document here for us. My questions are related to the research process. You have talked about the magnitude and complexity of the research that has to be done. At the same time, you almost sounded like you were beginning to outline the essential elements of the research.

Do you think it is possible that there could be a framework or a summary set out that could be undertaken jointly, or perhaps even separately? Do you think that the joint team or the two teams, the First Nation versus INAC, could have the same research aims and move toward the same goal?

One of our other presenters said that when a First Nation is successful in its specific claim, it does not necessarily know why it has been successful.

Do you think it is possible to make an outline to help the people make a successful claim?

toutes « être mises ensemble ». Nous avions déjà déposé la revendication d'occupation de la réserve Shubenacadie Grand Lake. Celle-ci était donc déjà dans le système. Ils n'avaient manifestement même pas lu la documentation ou la présentation de la revendication. En outre, j'ai suggéré que quelqu'un des Affaires indiennes aille dire au chef McDonald de la bande Shubenacadie qu'il devait partager sa revendication exclusive avec le chef Lawrence Paul et les membres de la bande de Millbrook. Je n'allais certainement pas, moi, lui dire que les Affaires indiennes ne savent pas faire la différence entre les deux organisations et ne connaissent rien à la structure de la nation Mi'kmaq contemporaine de Nouvelle-Écosse.

Les retards sont dus non seulement au manque d'effectifs mais aussi au manque de connaissances de ces fonctionnaires concernant les nations, tant leur histoire que leur situation contemporaine. Certes, ce n'est pas leur faute. On les mute là, ils occupent un poste et on attend qu'ils travaillent sans les ressources voulues ou sans une bonne période de formation pour qu'ils acquièrent les connaissances leur permettant d'être efficaces dans les meilleurs délais.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma prochaine question sera brève.

Pensez-vous que le recours à des archéologues soit avantageux aux fins de ces revendications particulières ou bien pensez-vous que cela est plutôt néfaste?

Mme Allen : Je dois avouer, sénateur, dans l'intérêt de la transparence, que j'ai enseigné pendant trois ans au Département d'anthropologie de l'Université Saint Mary's à Halifax et que j'ai de très bons amis archéologues. Je pense que dans de nombreux cas, oui, plus on possède d'information, et mieux cela vaut; c'est aussi simple que cela. Plus on a de renseignements et mieux on est préparé, et mieux on se porte. Dans certains cas, par exemple, en certains endroits le long de la rivière Saint-Jean, il est indispensable de recourir à l'archéologie. Ce peut être la seule façon de trouver l'information nécessaire pour appuyer la revendication d'une nation, car l'origine de ces revendications particulières peut remonter à 300 ans.

Le sénateur Dyck : Soyez la bienvenue. Vous nous avez remis là un document très exhaustif. Mes questions portent sur la recherche. Vous avez parlé de l'ampleur et de la complexité des recherches à effectuer. En le faisant, c'était presque comme si vous donniez une esquisse des éléments essentiels de la recherche.

Pensez-vous qu'il soit possible d'établir un cadre ou un schéma de recherches qui pourraient être entreprises conjointement, ou même séparément? Pensez-vous que l'équipe conjointe ou les deux équipes, celle de la Première nation et celle d'AINC, pourraient avoir les mêmes paramètres de recherche et avancer vers le même objectif?

L'un de nos témoins précédents a dit que lorsqu'une Première nation voit sa revendication particulière aboutir, elle ne sait pas nécessairement pourquoi.

Pensez-vous qu'il soit possible de dresser un schéma pour aider les bandes à préparer des revendications qui soient acceptées?

Ms. Allen: I think it depends. Does that not sound like a lawyer's response? I apologize.

In some instances I think it would be relatively easy. For example, we have six heads of claim, for lack of a better description, the four original plus the fraud and the taking of use for a public purpose. There are certain elements to meet that you would have to show. If it is the administration of an Indian asset, you would have to show how it is maladministered.

If there was a list of elements stating this is what we expect to see in every claim, this is the kind of historical information, it would certainly make it much simpler. One would think, not only for the party conducting the research, but also for the person assessing the research to know that they have sent this out and said this is what we need. This is what the lawyers and Department of Justice have told us is necessary. When you are doing your research, when you are gathering all your information about the history of a particular piece of land or a particular trust fund, you should be looking for these elements. That is important for two reasons. One is to ensure your claim is successful, but, also, sometimes we have to deliver the bad news.

In our situation, for example, with the treaty centre, a band will approach us with a problem and a specific claim. We are charged with researching the claim and we prepare an initial preliminary assessment, which is reported to the band. We tell the band what we discovered in our research. Sometimes we have to give them the bad news, from their point of view, and say we simply do not see that it amounts to a misadministration of Indian lands or an Indian asset. It may be something else, but it will not meet any kind of test. When we go to our bands, and when we do our public and continuing education sessions with our bands and the leadership and in the general community, if we had an outline of the general elements that would make that part of the process a more efficient.

Senator Dyck: What about that same sort of list being used to train people in Indian Affairs or the Department of Justice?

Ms. Allen: Yes, my thoughts are in my brief.

Senator Dyck: Do you think a framework could be put together that researchers like yourself, that work for a First Nation, as well as the researchers from Indian Affairs could agree to, so that it would help speed it up and make it more efficient as well?

Ms. Allen: Absolutely. In addition to doing historical research work, I develop and deliver training sessions for claims researchers for various bands. I go through the process and say this is what you have to do; these are the kinds of documents and so on. If we had that same sort of thing delivered to every incoming employee in Indian Affairs, and perhaps even in the Department of Justice, when lawyers receive this information to assess a claim, they would be familiar with the history of the First Nation whose claim it is, as well as the available resources.

Mme Allen : Je pense que cela dépend. Ne dirait-on par-là une réponse d'avocat? Veuillez m'excuser.

Dans certains cas, ce serait relativement facile. Par exemple, nous avons six chefs de revendication, par manque de meilleur mot, soit les quatre originaux plus le chef de fraude et celui de prise de possession pour fins publiques. Vous devez réunir certains éléments pour asseoir vos arguments. S'il s'agit de l'administration d'un bien indien, vous devez prouver en quoi il a été mal administré.

S'il existait une liste d'éléments devant figurer dans chaque revendication, spécifiant le type d'information historique, cela simplifierait certainement beaucoup les choses, non seulement pour la partie effectuant la recherche mais aussi pour la partie qui l'évalue et qui saurait ainsi que tel et tel élément a été demandé parce que les avocats et le ministère de la Justice ont dit qu'il était nécessaire. Nous-mêmes aurions alors, au moment de faire notre recherche, au moment de rassembler tous les renseignements sur l'historique d'un terrain particulier ou d'un fonds fiduciaire particulier, que ce sont là les éléments à rechercher. C'est donc important pour deux raisons. La première est d'améliorer les chances de réussite de votre revendication, mais aussi, parfois, nous devons porter la mauvaise nouvelle.

Dans notre cas, dans notre centre de recherche, une bande va nous soumettre un problème ou une revendication particulière. Nous sommes chargés de documenter la revendication et nous effectuons une évaluation préliminaire que nous communiquons à la bande. Nous lui disons ce que nous avons mis à jour dans notre recherche. Parfois, nous devons lui transmettre une mauvaise nouvelle, de son point de vue, et lui dire que nous ne pouvons conclure qu'il s'agit d'un cas d'administration fautive de terres indiennes ou d'un avoir indien, que c'est une situation autre et qu'elle ne répond à aucun critère précis. Si nous avions un schéma général des éléments requis, cela nous faciliterait les choses lorsque nous allons voir les bandes dans le cadre de nos sessions d'éducation continue de la collectivité et des dirigeants.

Le sénateur Dyck : Et pourrait-on utiliser cette même liste pour former les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ou du ministère de la Justice?

Mme Allen : Oui, j'en parle dans mon mémoire.

Le sénateur Dyck : Pensez-vous que l'on pourrait établir un cadre auquel pourraient souscrire et les chercheurs comme vous qui travaillent pour une Première nation et ceux du ministère des Affaires indiennes, de façon à accélérer les choses et rendre le système plus efficient?

Mme Allen : Absolument. Outre le travail de recherche historique que j'assure, je conçois et donne des cours de formation pour les documentalistes des diverses bandes. Je passe en revue le processus et leur explique ce qu'ils doivent faire, le genre de documents qu'ils doivent réunir, et cetera. Si la même information était dispensée à chaque nouvel employé des Affaires indiennes, et peut-être même du ministère de la Justice, lorsque les avocats reçoivent un dossier pour évaluation, ils connaîtraient alors l'histoire de la Première nation concernée ainsi que les ressources disponibles.

In some instances, for example from the Prairies, a great deal of the information relating to First Nations is contained at Library and Archives Canada. It is spread all over the microfilm but it is in one place. In the case of the First Nations of Atlantic Canada, our information is everywhere from legislative libraries, to community libraries, to Nova Scotia Archives and Records Management, and in Ottawa at the Library and Archives. Even determining where it might be sometimes takes months.

If the Justice and Indian Affairs officials were familiar with the research process — and the elements that the lawyers will look for in Justice, as well as the historical stuff — I believe it would speed-up the process. Developing a joint framework for the delivery of these training sessions would be a great way to go about it.

The Chairman: Thank you, Ms. Allen, for the presentation you made and for your comprehensive brief. I know that we will be going over the recommendations and some of the details of your presentation, so we thank you again for the professionalism that you brought to the table tonight. If you have any other suggestions, do not hesitate to contact our Ms. Patterson with whom you are very familiar. Ms. Patterson has provided invaluable insight to this committee and she will have input in our report.

Our next witness is a representative of the Council of Yukon First Nations. Rick O'Brien is Regional Chief of the AFN Yukon. We welcome you here and thank you for coming. You possibly did not have to come especially for this, seeing you are part of the AFN, but I know how far it is from Yukon to Ottawa.

Rick O'Brien, Regional Chief, AFN Yukon, Council of Yukon First Nations: It is truly an honour to present the views of the Council of Yukon First Nations on the specific claims process.

First, I want to ensure you have a basic understanding of our constitutional circumstances with respect to a comprehensive and specific claims policy for Canada. I am fortunate to speak here today on behalf of our elected Grand Chief Andy Carvill, who works for the Council of Yukon First Nations. Yukon First Nations represents 11 of the 14 First Nations in Yukon, and my grand chief has a busy schedule. He sends his regrets for not being here.

On August 8, 1973, the Yukon First Nations successfully petitioned the Government of Canada to commence modern day treaty negotiations. The then Minister of Indian Affairs, the Honourable Jean Chrétien, announced the first comprehensive claims policy immediately following our petition and the Supreme Court of Canada's decision in the *Calder* case.

The Yukon First Nations had the great honour to work with Frank Calder, who recently passed away. It was through his foresight, and the determinations of our leaders in pursuing a just

Dans certains cas, par exemple au sujet des Premières nations des Prairies, on trouve beaucoup d'informations à la Bibliothèque nationale et aux Archives nationales. Elle est dispersée entre beaucoup de microfilms, mais tout est réuni en un même lieu. Dans le cas des Premières nations de la région Atlantique, les documents sont dispersés entre les bibliothèques législatives, les bibliothèques communautaires, les Archives de la Nouvelle-Écosse et la Bibliothèque et les Archives nationales à Ottawa. Rien que pour déterminer où se trouve un document, il faut parfois plusieurs mois.

Si les fonctionnaires des Affaires indiennes et de la Justice connaissaient le travail de recherche — et les éléments que les avocats du ministère de la Justice vont rechercher, ainsi que tout le côté historique — je crois que cela accélérerait les choses. La mise au point d'un cadre commun pour ces séances de formation serait une excellente chose.

Le président : Merci, madame Allen, de l'exposé que vous avez présenté et de votre mémoire très étoffé. Je sais que nous allons passer en revue les recommandations et les détails de votre présentation et nous vous remercions donc encore une fois du professionnalisme dont vous nous avez fait bénéficier ce soir. Si vous avez d'autres idées à nous soumettre, n'hésitez pas à contacter Mme Patterson, que vous connaissez très bien. Mme Patterson apporte une contribution inestimable aux travaux de ce comité et participera à la rédaction de notre rapport.

Notre prochain témoin est un représentant du Council of Yukon First Nations. Rick O'Brien est le chef régional de l'APN Yukon. Nous vous souhaitons la bienvenue et vous remercions d'être venu. Peut-être n'avez-vous pas dû faire le voyage exprès, puisque vous êtes membre de l'APN, mais je sais que le Yukon est bien loin d'Ottawa.

Rick O'Brien, chef régional, APN Yukon, Council of Yukon First Nations : C'est véritablement un honneur que de vous faire part des vues du Council of Yukon First Nations sur le mécanisme des revendications particulières.

Premièrement, je veux m'assurer que vous ayez une connaissance élémentaire de la dimension constitutionnelle dans laquelle s'inscrit la politique des revendications globales et particulières au Canada. J'ai le privilège de parler ici au nom de notre grand chef élu, Andy Carvill, qui travaille pour le Council of Yukon First Nations. Ce dernier représente 11 des 14 Premières nations du Yukon et mon grand chef est un homme occupé. Il vous transmet ses regrets de n'avoir pu venir en personne.

Le 8 août 1973, les Premières nations du Yukon ont demandé par voie de pétition au gouvernement du Canada d'entamer des négociations en vue de conclure des traités contemporains. Et le ministre des Affaires indiennes d'alors, l'honorable Jean Chrétien, a annoncé la première politique des revendications globales immédiatement après notre pétition et l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans la cause *Calder*.

Les Premières nations du Yukon ont eu le grand honneur d'œuvrer avec Frank Calder, récemment décédé. C'est grâce à sa clairvoyance et à la détermination de nos dirigeants de parvenir à

settlement of the land issue in Yukon and British Columbia that we have achieved the final and self-government agreements in Yukon.

Currently in Yukon, 11 First Nations have completed final and self-government agreements with respect to land rights in the Yukon territory. The White River First Nation, the Ross River Dene Council and the Liard First Nation have yet to conclude their claims. The other 11 First Nations have all completed their respective final and self-government agreements. In this presentation, I will set out the basic construct of our final and self-government agreements and their relationship to the specific claims policy of Canada.

The Yukon First Nations decided to collectively pursue a settlement of their Aboriginal title and rights by working together. This commenced with the presentation of our petition to Canada in 1973, which was entitled *Together Today for Our Children Tomorrow*.

Through a common and united caucus, we negotiated an umbrella final agreement and a model self-government agreement. The umbrella agreement generally sets out the constitutional nature of the final agreement and the provisions of which must be incorporated into each succeeding final agreement of the subscribing Yukon First Nations. Every Yukon First Nation that decided to participate in the Yukon treaty process must negotiate the unique terms of its own final and self-government agreements.

As I previously mentioned, 11 First Nations have decided to file their respective treaties on this basis. Throughout this presentation, I will use the terms "land claims" and "treaties" in the same context as section 35(3) of the Constitution Act, 1982, which includes land claims agreements as treaties for the purpose of defining constitutional rights in section 35(1) of the Constitution Act. All of the rights, titles and interests of the Yukon First Nations in the final agreements have constitutional rights that are entrenched and protected under section 35 of the Constitution of Canada.

The final agreement has included certainty clauses that have sweeping effects in that all claims against the Crown are generally released, unless expressly provided otherwise, in the final agreement. For example, the Champagne and Aishihik First Nations final agreement in section 2.5.1.4 provides:

...NEITHER THAT YUKON FIRST NATIONS NOR ANY PERSON ELIGIBLE TO BE A YUKON INDIAN PERSON IT REPRESENTS, THEIR HEIRS, DESCENDENTS AND SUCCESSORS, SHALL, AFTER THE EFFECTIVE DATE OF THAT YUKON FIRST NATION'S FINAL AGREEMENT ASSERT ANY CAUSE OF ACTION, ACTION FOR DECLARATION, CLAIM OR DEMAND OF WHATEVER KIND OR NATURE, WHICH THEY EVER HAD,

un règlement juste de la question territoriale au Yukon et en Colombie-Britannique que nous avons pu conclure au Yukon l'entente définitive et les accords d'autonomie gouvernementale.

À l'heure actuelle, 11 des Premières nations du Yukon ont pu conclure des ententes définitives et des accords d'autonomie gouvernementale relativement aux droits fonciers dans le Territoire du Yukon. La Première nation de White River, le Ross River Dene Council et la Première nation de Liard n'ont pas encore de règlement de leurs revendications. Les 11 autres Premières nations ont toutes signé une entente définitive et des accords d'autonomie gouvernementale. Dans cet exposé je vais indiquer la structure d'ensemble de nos ententes définitives et de nos accords d'autonomie gouvernementale et leurs relations avec la politique des revendications particulières du Canada.

Les Premières nation du Yukon ont décidé de rechercher collectivement un règlement de leur titre et droits ancestraux. Cet effort a commencé avec la présentation de notre pétition au Canada en 1973, qui était intitulée *Ensemble aujourd'hui pour nos enfants demain*.

Par l'intermédiaire d'un groupe de négociation commun et uni, nous sommes parvenus à un entente-cadre finale et un accord d'autonomie gouvernementale modèle. L'entente-cadre établit de façon générale la nature constitutionnelle de l'entente finale, ces dispositions devant être obligatoirement incorporées à chaque entente définitive ultérieure signée avec les Premières nations du Yukon participantes. Chaque Première nation du Yukon ayant décidé de participer au processus de conclusion d'un traité doit négocier les conditions spécifiques de sa propre entente finale et entente relative à l'autonomie gouvernementale.

Comme je l'ai mentionné, 11 Premières nations ont décidé de conclure leurs traités respectifs sur cette base. Dans cet exposé, je vais employer les termes « revendications territoriales » et « traités » dans le contexte du paragraphe 35(3) de la Loi constitutionnelle de 1982 qui assimile les accords de revendications territoriales à des traités aux fins de la définition des droits constitutionnels du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle. Tous les droits, titres et intérêts des Premières nations du Yukon conférés par les ententes finales ont une valeur constitutionnelle consacrée et protégée par l'article 35 de la Constitution du Canada.

Les ententes définitives contiennent des clauses de clarification aux conséquences profondes puisqu'elles exigent la renonciation à toute autre revendication à l'encontre de la Couronne, sauf dérogation expresse. Par exemple, l'entente définitive des Premières nations de Champagne et de Aishihik dispose à l'article 2.5.1.4 :

... NI CETTE PREMIÈRE NATION DU YUKON NI AUCUNE PERSONNE ADMISSE EN TANT QU'INDIEN DU YUKON PRÉSENTE PAR CETTE PREMIÈRE NATION, OU LEURS HÉRITIERS, DESCENDANTS ET SUCCESSEURS, NE FERONT VALOIR OU PRÉSENTERONT, SELON LE CAS, APRÈS LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CETTE ENTENTE DÉFINITIVE, QUELQUE CAUSE D'ACTION, ACTION DÉCLARATOIRE,

NOW HAVE OR MAY HEREAFTER HAVE AGAINST HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT OF CANADA, THE GOVERNMENT OF ANY TERRITORY OR PROVINCE, OR ANY PERSON BASED ON

- (a) any aboriginal claim, right, title or interest ceded, released or surrendered pursuant to 2.5.1.1 and 2.5.1.2,
- (b) any aboriginal claim, right, title or interest in and to settlement land, lost or surrendered in the past, present or future...

The final agreement, however, allows First Nations with reserves to retain them as reserves, and release provisions in the final agreements do not apply to these retained lands reserved or those potential reserves identified by the respective First Nations.

This means for the First Nations with final agreements there must be express provisions for the retention of specific claims against the Crown. These ongoing specific claims are retained in chapter 4 of each participating Yukon First Nations claim. These ongoing specific claims are generally time limited, and the First Nations and Crown must agree to continue any extension of the time limits to ensure these specific claims are considered and settled in a fair and timely manner.

In addition, the specific claims related only to breaches of the Crown's statutory or fiduciary obligations on reserve lands and do not appear to cover breaches of the Crown's fiduciary obligations not linked to "reserve lands."

Although the Yukon, as part of the Northwest Territories, was admitted as part of Canada in 1870, the Crown as part of its constitutional obligations agreed to settle the claims of the First Nations prior to non-native settlements in conformity with principles that guided the British in their treatment of Aboriginal peoples in Canada. We believe these constitutional obligations still form the foundation of Canada's obligation to Yukon First Nations.

As part of the reserve allocation policy of Canada, there are a number of reserves created in the Yukon. The Crown admits to six reserves, and the specific claims process has identified approximately six to 10 other reserves in the Yukon. Naturally, the specific claims policy applied to the fiduciary obligation of the Crown as currently contained in the specifics claim policy of Canada.

The current specific claims policy, however, does not simply limit the Crown's obligation to wrongful surrender of reserve lands as the current policy allows for claims that are premised upon breaches of the fiduciary obligation of Canada.

RÉCLAMATION OU DEMANDE DE QUELQUE NATURE QUE CE SOIT — PASSEE, ACTUELLE OU FUTURE — À L'ENCONTRE SOIT DE SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DU CANADA, SOIT DU GOUVERNEMENT D'UN TERRITOIRE OU D'UNE PROVINCE, OU DE QUELQUE AUTRE PERSONNE, ET QUI SERAIT FONDÉE, SELON LE CAS :

- a) sur quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral visé par la renonciation prévue aux articles 2.5.1.1 et 2.5.1.2,
- b) sur quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral relatif à des terres visées par le règlement qui a été ou sera perdu...

Cependant, l'accord-cadre final autorise les Premières nations ayant des réserves à les conserver et les dispositions de renonciation des ententes définitives ne s'appliquent pas à ces terres de réserve conservées ou ces réserves potentielles identifiées par les Premières nations respectives.

Cela signifie que des dispositions expresses doivent spécifier le maintien de revendications particulières à l'encontre de la Couronne dans le cas des Premières nations ayant signé une entente définitive. Ces revendications particulières subsistantes sont décrites au chapitre 4 de l'entente signée par chaque Première nation du Yukon participante. Ces revendications particulières subsistantes sont généralement limitées dans le temps et les Premières nations et la Couronne doivent convenir de toute prolongation du délai pour faire en sorte que ces revendications particulières soient examinées et réglées de manière juste et en temps opportun.

En outre, les revendications particulières ne peuvent porter que sur des manquements à des obligations légales ou fiduciaires de la Couronne sur les terres de réserve et ne semblent pas couvrir des manquements à des obligations fiduciaires de la Couronne qui ne sont pas reliées à des « terres de réserve ».

Bien que le Yukon, en tant que partie des Territoires du Nord-Ouest, ait été admis comme partie du Canada en 1870, la Couronne, dans le cadre de ses obligations constitutionnelles, a convenu de régler les revendications des Premières nations avant les revendications des non-Autochtones, conformément aux principes qui ont guidé les Britanniques dans leur traitement des peuples autochtones du Canada. Nous pensons que ces obligations constitutionnelles forment toujours le fondement de l'obligation du Canada envers les Premières nations du Yukon.

Un certain nombre de réserves ont été créées au Yukon dans le cadre de la politique d'attribution de réserves du Canada. La Couronne reconnaît six réserves et le mécanisme des revendications particulières porte sur six à 10 autres réserves potentielles au Yukon. Naturellement, la politique des revendications particulières s'applique à l'obligation fiduciaire de la Couronne telle qu'actuellement décrite dans la politique des revendications particulières du Canada.

Cependant, la politique des revendications particulières ne limite pas simplement l'obligation de la Couronne à la cession fautive de terres de réserve du fait que la politique actuelle autorise des revendications fondées sur des manquements à l'obligation fiduciaire du Canada.

In the context of Yukon, for example, the Kluane First Nation was successful in obtaining a ruling of the Indian Claims Commission, which acknowledged that the loss of harvesting rights in the Kluane game sanctuary over a 30-year period could constitute as a valid specific claim as it was a breach of the Crown's fiduciary obligation to the First Nations. Although Canada did not accept the ruling of the Indian Claims Commission on this matter, it did provide monetary and other compensation in the Kluane First Nations final agreement.

Recently, the Supreme Court of Canada has set out criteria respecting the establishment of reserves in the Yukon and it is limiting. Since 1870, the Crown for whatever reason created reserves by setting lands set aside for the benefit of Yukon First Nations.

The Supreme Court of Canada in the *Ross River Dene Council Band v. Canada* decision held that these set-aside lands are not considered reserve lands for the application of the Indian Act. This should not be interpreted as legitimizing breaches as the Crown's fiduciary obligation with respect to those set-aside lands. The nature of the Yukon final agreement allows each of the participating Yukon First Nations to retain its share of the 16,060 square miles of retained land as Aboriginal title equivalent to fee simple; 91(24) reserve lands with application to the Indian Act; 91(24) lands within the Yukon First Nations government powers applying and/or some limited fee simple lands with or without self-government jurisdiction application. To date, all Yukon First Nations with a final agreement have elected not to retain 91(24) lands with the application of the Indian Act. Of the total amount of the 16,060 miles of land, approximately 16,000 square miles of lands are retained under the Aboriginal title equivalent to fee simple, and approximately 60 square miles can be retained under the 91(24) lands ownership. This means that the Crown in right of Canada continues to retain title for these 91(24) lands for the use and benefit of that participating Yukon First Nation. It is debatable about whether the Aboriginal title lands are also 91(24) lands.

The Yukon final agreement was negotiated without the benefit of the *Delgamuukw* and the *Haida Nation* Supreme Court decisions respecting the nature of Aboriginal title and the honour of the Crown, as those decisions occurred after the legislative ratification dates of the Yukon First Nations final agreement.

Although the Yukon First Nations final agreement provides various land tenures including 91(24) lands, it is our view that the form of retention of Aboriginal title is consistent with the principles articulated in the *Delgamuukw* decision.

It is also our considered view that although the Yukon First Nations final agreements have provided for a definition respecting the Crown's obligation to consult, we believe that we have access

Dans le contexte du Yukon, par exemple, la Première nation de Kluane a obtenu une décision en sa faveur de la Commission des revendications des Indiens, qui a reconnu que la perte des droits de chasse dans la réserve faunique de Kluane pendant 30 ans peut faire l'objet d'une revendication particulière valide vu que c'était un manquement à l'obligation fiduciaire de la Couronne envers les Premières nations. Bien que le Canada n'ait pas accepté cette décision de la Commission des revendications des Indiens, il a fourni une indemnisation financière et autre dans l'entente définitive avec la Première nation Kluane.

Récemment, la Cour suprême du Canada a énoncé des critères relativement à la création de réserves dans le Yukon et ce sont des critères limitatifs. Depuis 1870, la Couronne, pour diverses raisons, a créé des réserves en mettant de côté des terres à l'intention des Premières nations du Yukon.

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Ross River Dene Council Band c. Canada* a opiné que ces terres mises de côté ne sont pas des terres de réserve aux fins de l'application de la Loi sur les Indiens. Cela ne doit pas être interprété comme légitimant les manquements à l'obligation fiduciaire de la Couronne à l'égard de ces terres mises de côté. L'accord-cadre final permet à chacune des Premières nations participantes de conserver sa part des 16 060 milles carrés de terres conservées comme propriété autochtone détenue en fief simple; des terres de réserve en vertu du paragraphe 91(24) auxquelles s'applique la Loi sur les Indiens; des terres au titre du paragraphe 91(24) auxquelles s'appliquent les pouvoirs gouvernementaux des Premières nations du Yukon et (ou) des terres en fief simple limité avec ou sans application des pouvoirs d'autonomie gouvernementale. Jusqu'à présent, toutes les Premières nations du Yukon ayant conclu une entente définitive ont choisi de ne pas conserver de terres au titre du paragraphe 91(24) auxquelles s'applique la Loi sur les Indiens. Sur la superficie totale de 16 060 milles carrés, environ 16 000 milles carrés ont été conservés sous le régime de la propriété autochtone équivalente au fief simple, et environ 60 milles carrés ont été conservés sous le régime du paragraphe 91(24). Cela signifie que la Couronne du chef du Canada continue de conserver la propriété de ces terres visées par le paragraphe 91(24) pour l'usage et le bénéfice de la Première nation du Yukon participante. On peut débattre de la question de savoir si les terres faisant l'objet du titre ancestral sont également des terres visées par le paragraphe 91(24).

L'accord-cadre final du Yukon a été négocié sans le bénéfice des arrêts de la Cour suprême dans les causes *Delgamuukw* et *Haida Nation* portant sur la nature du titre ancestral et l'honneur de la Couronne, car ces arrêts sont intervenus après les dates de ratification législative de l'accord final avec les Premières nations du Yukon.

Bien que cet accord final prévoie divers régimes de propriété foncière, notamment celui de terre visée par le paragraphe 91(24), nous estimons que la forme de la conservation du titre ancestral est conforme aux principes énoncés dans l'arrêt *Delgamuukw*.

Une autre de nos opinions arrêtées est que, bien que les ententes définitives des Premières nations yukonnaises aient fourni une définition quant à l'obligation de la Couronne de

to the evolving principles of the common law on consultation and accommodation, and that the Crown's fiduciary obligation continues, including the judicial principles respecting the honour of the Crown. The recent Federal Court of Canada judgment on the *Dene 'Tha* supports our view on this matter.

The Yukon self-government agreements are given effect by federal legislation under 91(24) of the Constitution Act, 1867. These agreements, unlike the final agreements, are not constitutionally entrenched under section 35(1) of the Constitution Act, 1982.

As the Yukon First Nations are successors to the Indian bands, they replace all rights, titles, interests, assets, obligations and liabilities, including those of its band council now vested in the newly created Yukon First Nations. This means that any and all legal rights, including specific claims, are now vested in the Yukon First Nations.

The legislative jurisdiction of Yukon First Nations can be described as paramount concurrent jurisdiction in that the occupation of a legislative field by the Yukon First Nations would displace conflicting laws of Yukon on the same subject matter. Comparable rules of conflict have not yet been negotiated with Canada.

The legislative model allows laws of general application to apply until the First Nation decides to occupy the field, and these territorial and federal laws of general application will apply to the 91(24) lands until they are displaced by conflicting First Nations legislation.

With respect to specific claims concerns, in the past the council of Yukon First Nations has supported the expansion of the adjudicative powers of the Indian Claims Commission. We believe that the Indian Claims Commission is a toothless tiger and cannot enforce or bind its decisions on any of the parties, especially the Crown. The Kluane First Nation National Park specific claim is an example of this lack of enforcement capacity of the Indian Claims Commission.

The constitutional circumstances of the Yukon and the North are unique, as I have explained.

We feel that we should be represented in any adjudicative body that would have an impact on our settlement lands, our reserve lands or our lands set aside. The rules of impartiality and conflict of interest should reduce potential conflicts on a body such as the Indian Claims Commission.

consulter, nous devrions avoir accès aux principes évolutifs de la common law en matière de consultation et d'accommodement, et que l'obligation fiduciaire de la Couronne demeure, y compris les principes juridiques relatifs à l'honneur de la Couronne. La récente décision de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire de la bande *Dene 'Tha* appuie notre opinion en la matière.

C'est le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, loi fédérale, qui donne effet aux ententes d'autonomie gouvernementale du Yukon. Ces ententes, contrairement aux ententes définitives, ne sont pas fixées constitutionnellement par le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982.

Les Premières nations du Yukon étant les successeurs des bandes indiennes, elles viennent remplacer tous les droits, titres, intérêts, avoirs, obligations et responsabilités, y compris celles de leur conseil de bande, aujourd'hui dévolus aux Premières nations yukonnaises nouvellement créées. Cela signifie que tous les droits juridiques, y compris les revendications particulières, sont aujourd'hui dévolus aux Premières nations du Yukon.

La compétence législative des Premières nations du Yukon peut être décrite comme étant la compétence concurrentielle suprême, en ce que l'occupation d'un domaine législatif par les Premières nations du Yukon viendrait supplanter toute loi contradictoire du Yukon portant sur les mêmes questions. Des règles comparables en matière de conflit n'ont pas encore été négociées avec le Canada.

Le modèle législatif permet que les lois d'application générale valent jusqu'à ce que la Première nation décide d'occuper elle-même le terrain, et ces lois territoriales et fédérales d'application générale s'appliqueront aux terres visées par le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle tant et aussi longtemps qu'elles n'ont pas été déléguées par des lois contraires des Premières nations.

En ce qui concerne les revendications particulières, par le passé, le Conseil des Premières nations du Yukon avait appuyé l'élargissement des pouvoirs judiciaires de la Commission des revendications des Indiens. Nous croyons que la Commission des revendications des Indiens est un tigre sans dents et qu'il ne peut ni imposer ses décisions à l'une quelconque des parties, ni lier ces dernières par ses décisions, dans le cas surtout de la Couronne. La revendication particulière concernant le parc national de la Première nation Kluane est un exemple de ce manque de capacité d'application de la Commission des revendications des Indiens.

Les circonstances constitutionnelles du Yukon et du Nord sont uniques, comme je l'ai déjà expliqué.

Nous pensons que nous devrions être représentés au sein de tout organisme juridictionnel pouvant avoir une incidence sur nos terres visées par nos revendications, sur nos terres de réserve ou sur nos terres mises de côté. Les règles en matière d'impartialité et de conflits d'intérêts devraient réduire les conflits potentiels relativement à un organe tel la Commission des revendications des Indiens.

In addition, there are approximately 1,000 outstanding specific claims. Any adjudicative body must have the latitude to impose settlements and, if a cap is necessary, then we would be supportive of a larger monetary award cap such as \$10 million.

With respect to the Yukon issues, the time limited filing opportunities should be revisited to ensure that Yukon First Nations are not penalized as there are no such specific claims time frames for treaty people in southern Canada.

We also believe that the fiduciary obligation and the honour of the Crown should require more enlightened specific claims policies to ensure that evolving and contemporary constitutional principles are embedded in any future specific claims policy or legislation. As part of the honour of the Crown, Canada, we believe has an obligation to consult on such far reaching specific claims policy implications. As part of this analysis, the existing reserves, the de facto reserves or lands set aside in Yukon and the release provisions that may impact unique Yukon circumstances should be re-examined by the parties to the final agreement to ensure that the honour of the Crown is reasonably applied in Canada.

In addition, any monetary settlements received or interest earned on such specific claims settlements should not be reduced by inclusion as "own sourced revenue" by government. As these are generally "heritage" or "legacy" settlements, these funds and any interest earned should not be taxed by the government.

The First Nations in Yukon that do not have final or self-government agreements should not be penalized by denial of access to similar forms of land tenures that are enjoyed by those Yukon First Nation with final agreements, and this includes consideration of reserve status lands if requested by those First Nations. The honour of the Crown would at least inform such policy considerations on the basis of fairness and reasonableness.

In conclusion, I have tried to set out the unique constitutional status of Yukon First Nations as it may relate to the specific claims. I have also set out some general concerns and have suggested potential solutions to remedy these concerns.

Again, I would like to thank the Senate committee for allowing me to share this presentation with you on behalf of the grand chief and Yukon First Nation chiefs.

The Chairman: Thank you, Mr. O'Brien. With regard to this Kluane claim, was there a park established there?

Mr. O'Brien: Yes, Kluane National Park.

Il y a par ailleurs environ 1 000 revendications particulières en souffrance. Tout organisme juridictionnel doit avoir la marge de manœuvre nécessaire pour imposer des règlements et, si un plafond est nécessaire, alors nous serions en faveur d'un plafond monétaire supérieur, de 10 millions de dollars, par exemple.

En ce qui concerne la situation au Yukon, il importera de revoir les délais pour le dépôt de revendications de façon à veiller à ce que les Premières nations du Yukon ne soient pas pénalisées, étant donné qu'il n'existe dans le sud du pays aucun délai du genre en matière de revendications particulières qui soit imposé aux Autochtones visés par des traités.

Nous croyons par ailleurs que l'obligation fiduciaire et l'honneur de la Couronne devraient exiger des politiques en matière de revendications particulières plus éclairées, de façon à veiller à ce que des principes constitutionnels évolutifs et contemporains soient inscrits dans toute nouvelle politique ou loi en matière de revendications particulières. Nous estimons que le Canada, dans le contexte de l'honneur de la Couronne, a pour obligation de consulter en matière de politiques relatives à des revendications particulières susceptibles d'avoir d'aussi vastes ramifications. Dans le contexte de cette analyse, les réserves existantes, les réserves de facto et les terres mises de côté au Yukon et les dispositions de cession pouvant avoir une incidence sur les circonstances particulières au Yukon devraient être examinées par les parties à l'entente finale, afin d'assurer que l'honneur de la Couronne soit raisonnablement appliqué au Canada.

Nous estimons d'autre part que tout règlement monétaire reçu ou tout intérêt perçu sur un tel règlement de revendication particulière ne devrait pas être réduit du fait de son inclusion par le gouvernement à titre de « revenu propre ». Étant donné qu'il s'agit en règle générale de règlements « patrimoniaux » ou de type « legs », ces fonds et tout intérêt gagné ne devraient pas être imposés par le gouvernement.

Les Premières nations du Yukon n'ayant pas de règlement final ou d'entente d'autonomie gouvernementale ne devraient pas être pénalisées en se voyant refuser l'accès à des modes de tenure semblables, dont jouissent les Premières nations du Yukon ayant négocié des ententes finales, et cela doit englober la considération de terre des réserves si la demande en est faite par ces Premières nations. L'honneur de la Couronne informerait au moins de telles considérations politiques sur la base de l'équité et du caractère raisonnable.

En conclusion, j'ai essayé d'expliquer le statut constitutionnel unique des Premières nations du Yukon dans le contexte des revendications particulières. J'ai également exposé un certain nombre de préoccupations générales et proposé des solutions possibles.

Je tiens à remercier de nouveau le comité sénatorial de m'avoir permis de vous faire cet exposé au nom du grand chef et des chefs des Premières nations du Yukon.

Le président : Merci, monsieur O'Brien. En ce qui concerne cette revendication de Kluane, un parc a-t-il été établi là?

M. O'Brien : Oui, le parc national de Kluane.

The Chairman: Were hunting rights extinguished when it was established as a national park?

Mr. O'Brien: Yes, they were excluded. Hunting was not allowed in the park for a number of years until the court case came down, after which they were allowed to go back into the park to hunt. They were denied the right to hunt there many years. It was the traditional hunting ground for a lot of people.

The Chairman: Can you explain to the committee why the specific claims still exist? If you went into comprehensive land claim settlements, were you not able to settle everything at that time?

Mr. O'Brien: No, we were not able to settle everything at that time. We wanted certainty, as did industry and government. We were looking to improve our economic opportunities at that time with the understanding that we can set the specific claims aside and deal with them at a different table.

Senator Dyck: Thank you for your comprehensive overview. I notice that a fairly large number of the claims were rejected by the specific claims process. As a general opinion, are you satisfied with the way the specific claims process is set up? Do you feel that there are significant flaws in the way claims are processed?

Mr. O'Brien: Anything you do you will find wrinkles that need to be ironed out, and you will find flaws. However, we should be allowed the opportunity to revisit it based on the flaws found and see what we can do to remedy the situation. That is what we are looking for. We believe there is a solution to everything.

Senator Dyck: In terms of your research, would you be able to find supporting evidence for your claim? Has that been a factor in not being able to convince the specific claims people?

Mr. O'Brien: I do not think it is the supporting evidence. The problem lies with the policies.

Senator Dyck: Could you elaborate on that?

Mr. O'Brien: I mean the criteria, the guidelines and the time frames.

Senator Dyck: Could you elaborate on the time frames?

Mr. O'Brien: As I outlined in the briefing note, it is time limiting. As a First Nation from Yukon, I have a hard time understanding the agreements unless I have my lawyer sitting beside me. We lack the resources. Therefore, I have to be here by myself. There are some questions I will not be able to answer without our lawyer. Most First Nations need these

Le président : Des droits de chasse ont-ils été éteints lorsqu'a été créé ce parc national?

M. O'Brien : Oui, ils ont été exclus. La chasse n'a pas été autorisée dans le parc pendant plusieurs années, en attendant l'issue de l'affaire qui avait été portée devant les tribunaux, après quoi les membres de la Première nation ont été autorisés à retourner dans le parc pour chasser. On leur avait refusé pendant de nombreuses années le droit d'y chasser. C'était un terrain de chasse traditionnel pour un grand nombre de personnes.

Le président : Pourriez-vous expliquer au comité pourquoi les revendications particulières existent toujours? Dans le contexte des règlements de revendications territoriales globales, n'avez-vous pas pu tout régler à ce moment-là?

M. O'Brien : Non, nous n'avons pas pu tout régler à ce moment-là. Nous voulions de la certitude, tout comme c'était le cas de l'industrie et du gouvernement. Nous cherchions à l'époque à améliorer nos possibilités économiques, l'entente étant que nous mettrions de côté les revendications particulières, pour en traiter à une autre table.

Le sénateur Dyck : Merci de votre exposé exhaustif. Je constate qu'un assez grand nombre de revendications ont été rejetées dans le cadre du processus des revendications particulières. De façon générale, êtes-vous satisfait de la façon dont est organisé le processus des revendications particulières? Pensez-vous qu'il existe d'importantes failles dans la façon dont les revendications sont traitées?

M. O'Brien : Quoi que l'on fasse, il y a toujours des aspérités à aplatisir, et vous trouverez toujours des failles. Cependant, nous devrions avoir la possibilité de revoir le mécanisme sur la base des failles qui ont été décelées, afin de déterminer ce qui pourrait être fait pour corriger la situation. Voilà ce que nous recherchons. Nous croyons qu'il y a une solution à tout.

Le sénateur Dyck : En ce qui concerne vos recherches, seriez-vous en mesure de trouver des preuves à l'appui de ce que vous avancez? Cela a-t-il été un facteur dans votre impossibilité de convaincre les gens qui s'occupent des revendications particulières?

M. O'Brien : Je ne pense pas que ce soit un problème de preuves à l'appui. Le problème réside dans les politiques.

Le sénateur Dyck : Pourriez-vous expliquer un peu cela?

M. O'Brien : Je veux parler des critères, des lignes directrices et des échéanciers.

Le sénateur Dyck : Pourriez-vous nous entretenir de ces échéanciers?

M. O'Brien : Comme je l'explique dans la note d'information que je vous ai fournie, il y a des limites temporelles. En ma qualité de représentant d'une Première nation du Yukon, j'ai de la difficulté à comprendre les ententes à moins d'avoir mon avocat assis à mes côtés. Nous manquons de ressources. C'est ainsi que je suis ici tout seul. Je serai dans l'impossibilité de répondre à

legal opinions because of the complexity of the claims. You need your lawyer also to explain to elected officials.

The Chairman: Is there a crossover in the North with the Gwich'in?

Mr. O'Brien: Yes, they also extend into Alaska, the 1002 lands, right into the Northwest Territories.

The Chairman: Is it watersheds that basically determine the boundaries of the Yukon First Nations?

Mr. O'Brien: No, not at all.

Senator Watt: You mentioned in your presentation that there is a nation or a group that still does not have their comprehensive claim; is that what you said?

Mr. O'Brien: Yes, there are three First Nations in Yukon. There are 14 First Nations in Yukon. Out of the 14, 11 have final agreements.

Senator Watt: Are you saying that the people who do not have comprehensive claims cannot have their concerns met through the specific claims?

Mr. O'Brien: I think some concerns can be met through the specific claims.

Senator Watt: Will they be speaking for themselves to highlight that at some forum down the road?

Mr. O'Brien: Eventually, that is what we are hoping. We hope they will speak for themselves. I am elected to represent all 14 First Nations in Yukon. I was asked to come here to substitute for my grand chief because of his busy schedule.

Senator Watt: Were there any dispute settlement mechanisms attached to your comprehensive claims?

Mr. O'Brien: I am not sure, but I imagine there is an appeal process of some sort.

Senator Watt: If there are certain issues that are subject to interpretation that require further clarification, I would imagine those could easily be resolved through a dispute resolution mechanism, if one exists.

Mr. O'Brien: I would imagine that, too. The claims that we have in Yukon are signed by all parties, the Yukon territorial government, the federal government and the First Nations themselves. Implementation should be no problem. It should be like bang, bang. You think it should be a slam dunk deal. However, after 10 years, we find ourselves at the table still talking about the final transfer agreement. We are still having problems implementing the deal.

certaines questions en l'absence de notre avocat. La plupart des Premières nations ont besoin de tels avis juridiques, étant donné la complexité des revendications. Il vous faut également votre avocat lorsqu'il s'agit d'expliquer la situation à des représentants élus.

Le président : Y a-t-il un recouvrement dans le Nord avec les Gwich'in?

M. O'Brien : Oui. Ils s'étendent également jusque dans l'Alaska, les terres 1002, jusque dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le président : Est-ce que ce sont les bassins hydrographiques qui déterminent en gros les limites des Premières nations du Yukon?

Mr. O'Brien : Non, pas du tout.

Le sénateur Watt : Vous avez mentionné dans votre exposé qu'il y a une nation ou un groupe qui n'a pas encore réglé sa revendication globale. Est-ce bien cela que vous avez dit?

M. O'Brien : Oui, il y a trois Premières nations au Yukon qui sont dans cette situation. Le Yukon compte 14 Premières nations. Sur ces 14, 11 ont des ententes finales.

Le sénateur Watt : Êtes-vous en train de dire que les gens qui n'ont pas de revendications globales ne peuvent pas voir régler leurs préoccupations dans le cadre de revendications particulières?

M. O'Brien : Je pense que certaines préoccupations peuvent être réglées dans le cadre de revendications particulières.

Le sénateur Watt : Les intéressés vont-ils prendre la parole à un moment donné pour faire ressortir cet état de choses?

M. O'Brien : Tôt ou tard; c'est ce que nous espérons. Nous espérons qu'ils prendront la parole. Je suis élu pour représenter la totalité des 14 Premières nations du Yukon. On m'a demandé de venir ici au nom du grand chef, étant donné son emploi du temps très chargé.

Le sénateur Watt : Vos revendications globales comportaient-elles un quelconque mécanisme de règlement de différends?

M. O'Brien : Je n'en suis pas certain, mais j'imagine qu'il doit exister un processus d'appel d'un genre ou d'un autre.

Le sénateur Watt : S'il y a certaines questions sujettes à interprétation pour lesquelles des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires, j'imagine que celles-ci pourraient être facilement réglées dans le cadre d'un mécanisme de règlement de différends, s'il en existe.

M. O'Brien : C'est ce que je m'imaginais, aussi. Les revendications que nous avons au Yukon sont signées par toutes les parties, c'est-à-dire le gouvernement territorial du Yukon, le gouvernement fédéral et les Premières nations elles-mêmes. La mise en oeuvre ne devrait poser aucun problème. Ce devrait être automatique. Il me semble que ce devrait être comme un trou d'un coup. Or, au bout de dix ans, nous nous trouvons à la table et nous parlons toujours de l'accord de transfert final. Nous continuons d'avoir des problèmes sur le plan de l'exécution de l'entente.

We feel the true spirit and intent of the deal should have started to benefit us by now. It is still in the infant stage.

Senator Watt: If a clear understanding could be established by going into the depths of your text here and if they could be identified as being easy to deal with, not through the specific claims process but through another process, such as dealing with the conflicts between your people and, let us say, the federal government, would you be prepared to look at that?

Mr. O'Brien: We are prepared to look at whatever avenue can bring resolution to any conflicts. However, we understood this was the avenue to take, and that is why our conflicts are at this table.

Senator Watt: I have one more question. The map handed to us shows your claims under review, from Turtle 8 to Turtle 16.

Mr. O'Brien: I do not have the map.

Senator Watt: Where did the map come from?

The Chairman: It was provided by the research branch of the Library of Parliament.

Senator Watt: I would imagine that INAC is fully aware of your concern.

Mr. O'Brien: I would like to believe that, yes.

Senator Watt: Otherwise, I do not see how they could provide this information unless they also recognize the fact that they are outstanding issues to be dealt with.

The Chairman: The research branch sought out the information so that the committee would be informed and have reference material at the ready.

Senator Watt: I would imagine that INAC has copies too.

The Chairman: That information does come from INAC, yes.

Senator Watt: That clears it.

Mr. O'Brien: I am not sure what the communication process is within the departments. I would not know if Indian Affairs has a copy of this.

Senator Sibbston: Thank you, Mr. O'Brien. I want to ask you in a general way how things are going for the First Nations people in the Yukon? Has the umbrella land claims agreement, which I believe was concluded in 1992 and a little later for a number of the 11 specific ones, really improved life for the Yukon First Nations very much?

Mr. O'Brien: It is like I said earlier. I will give an example. Under section 17, we have jurisdiction over education and the right to draw down education. However, that is where we are stalled at the Programs and Services Transfer Agreement, PSTA,

Nous estimons que l'esprit et l'objet véritables de cette entente auraient déjà dû commencer à porter fruit pour nous. Nous n'en sommes encore qu'au stade embryonnaire.

Le sénateur Watt : Si une compréhension claire pouvait être établie en faisant un examen approfondi du texte que vous nous avez fourni et s'il pouvait être déterminé qu'il serait facile d'en traiter, non pas dans le cadre du processus de revendications particulières mais dans le cadre d'un autre processus, comme par exemple le règlement des conflits entre les vôtres et, disons, le gouvernement fédéral, seriez-vous prêts à regarder cela?

M. O'Brien : Nous sommes prêts à regarder toute avenue pouvant déboucher sur un règlement de quelque conflit que ce soit. Cependant, nous avions compris que c'était cette avenue qu'il nous fallait suivre, et c'est pourquoi nos conflits sont à cette table.

Le sénateur Watt : J'ai encore une question. La carte qui nous a été distribuée montre vos revendications à l'étude, de Turtle 8 à Turtle 16.

M. O'Brien : Je n'ai pas cette carte.

Le sénateur Watt : D'où nous est venue cette carte?

Le président : Elle nous a été fournie par le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le sénateur Watt : J'imagine que le MAINC est tout à fait au courant de vos préoccupations.

M. O'Brien : J'ose espérer qu'il l'est, oui.

Le sénateur Watt : Autrement, je ne vois pas comment il pourrait fournir ces renseignements à moins de reconnaître le fait qu'il y a des questions en suspens qui doivent être réglées.

Le président : Le service de recherche a cherché à obtenir les renseignements afin que le comité soit au courant et ait sous la main les documents de référence pertinents.

Le sénateur Watt : J'imagine que le MAINC a lui aussi des copies de cela.

Le président : Oui, ces renseignements proviennent bel et bien du MAINC.

Le sénateur Watt : Voilà qui tire les choses au clair.

M. O'Brien : Je ne suis pas certain du processus de communication qui existe au sein des ministères. Je ne saurus vous dire si le ministère des Affaires indiennes a copie de ceci.

Le sénateur Sibbston : Merci, monsieur O'Brien. J'aimerais vous demander comment vont les choses, de façon générale, pour les peuples des Premières nations dans le Yukon? L'entente-cadre sur les revendications territoriales, qui a, je pense, été conclue en 1992 et s'est appliquée un petit peu plus tard à plusieurs des 11 revendications particulières, a-t-elle réellement amélioré de beaucoup la vie pour les Premières nations du Yukon?

Mr. O'Brien : C'est comme ce que je disais tout à l'heure. Je vais vous donner un exemple. En vertu de l'article 17, l'éducation relève de notre ressort et nous avons le droit de la prendre en charge. Cependant, c'est là que nous sommes en panne à la table

table talking about the financial aspects if we draw down certain provisions of the lands claims. The financial transfer agreements go from the federal government to the territorial government. A block of funding comes for education. What does that cover? How broad is it? Is it for capital expenditures and MOUs? We have education, but what does that cover?

I will give you a hypothetical situation. Let us say in a remote community with an existing school, the First Nations has the right to draw down education under their final agreements, entrenched in the Constitution under section 17, jurisdiction over education. Hypothetically speaking, can we work as co-governance or have two separate education systems in a remote community? How do we break down the financial transfer to the territorial government for education? Do we access the capital that goes to them on our behalf, because essentially that is our agreement? We are looking for ways to work in unity to help all citizens in each jurisdiction.

Senator Sibbston: What has your relationship with the Yukon government been like over the last few years? Has the relationship become better than it had been in the past?

Mr. O'Brien: It is always a challenge, no matter the government in power. It is the policies and the procedures that guide the elected officials. If we were to look at improving things and streamlining the system, it would not matter which political party was in power. It is the agreements on the table and the criteria set out with those agreements to implementing them that count. As I said, it has been 10 years and I gave you my personal opinion.

Senator Sibbston: Finally, with relation to the Kluane National Park, what has been the relationship between park officials and the Kluane First Nation people? Has it been good or bad?

Mr. O'Brien: I am not too sure about that. I am a Kwanlin Dun First Nations member, which is separate from the Kluane First Nation. I live and hunt in a different region. However, I have talked to people who have been there in the past, prior to land claims agreements and the court cases. Some people have been charged for killing a duck in the pond on the side of the road because it was on the wrong side of the road. An elder shot a moose on this side of the road and it ran to the other side and he was charged. Little problems eventually got worked out to the point where we were allowed to go back and practice our Aboriginal rights to hunt and fish in that park. Then, we came to an agreement after all of that.

Senator Sibbston: Thank you.

Senator Watt: My questions is about the education that you mentioned. Do you not have a funding formula attached to your comprehensive claim?

de l'Entente sur le transfert de programmes et de services, ou ETPS, où l'on discute des ramifications financières si nous appliquons certaines dispositions des revendications territoriales. Les ententes de transfert financier prévoient un transfert du gouvernement fédéral au gouvernement territorial. Il y a là un fonds global pour l'éducation. Que celui-ci couvre-t-il? À quoi s'étend-il? Vise-t-il les dépenses en immobilisations et les protocoles d'entente? Il est destiné à l'éducation, mais que cela englobe-t-il?

Je vais vous exposer une situation hypothétique. Disons que dans une collectivité en région éloignée, qui est dotée d'une école, la Première nation a le droit de prendre en charge l'éducation dans le cadre de son entente finale, inscrite dans la Constitution en vertu de l'article 17, Compétences en matière d'éducation. Pourrait-on, hypothétiquement, fonctionner en régime de cogouvernance ou avoir deux systèmes éducatifs distincts dans cette communauté éloignée? D'autre part, quelle ventilation faire du transfert financier au gouvernement fédéral aux fins de l'éducation? Accémons-nous à l'argent qui lui est versé pour notre compte, car c'est essentiellement ce que prévoit notre entente? Nous sommes à la recherche de moyens de travailler en harmonie pour aider l'ensemble des citoyens dans chaque localité.

Le sénateur Sibbston : Quelle a été votre relation avec le gouvernement du Yukon au cours des dernières années? Cette relation s'est-elle améliorée par rapport à ce qu'elle était autrefois?

M. O'Brien : C'est toujours un défi, quel que soit le gouvernement en place. Ce sont essentiellement les politiques et les procédures qui guident les représentants élus. S'il s'agit d'améliorer les choses et de simplifier le système, peu importe quel parti politique est au pouvoir. Ce sont les ententes sur la table et les critères établis en vue de leur exécution qui comptent. Comme je le disais, cela fait dix ans, et je vous ai donné mon opinion personnelle.

Le sénateur Sibbston : Enfin, en ce qui concerne le Parc national de Kluane, quelle a été la relation entre les responsables du parc et la Première nation de Kluane? A-t-elle été bonne ou mauvaise?

M. O'Brien : Je n'en suis pas trop sûr. Je suis membre de la Première nation des Kwanlin Dun, qui est distincte de la Première nation de Kluane. La région où je vis et où je chasse est différente. J'ai cependant discuté avec des gens qui étaient là autrefois, avant les règlements des revendications territoriales et les affaires devant les tribunaux. Il y en a contre qui des accusations ont été portées du fait qu'ils avaient tiré sur un canard qui se trouvait dans une mare, mais du mauvais côté de la route. Un aîné a tiré sur un oignal de ce côté-ci de la route, mais l'original est parti de l'autre côté, et des accusations ont été portées contre lui. Les petits problèmes ont au bout d'un certain temps été réglés et on a fini par nous autoriser à retourner dans ce parc y exercer nos droits ancestraux de chasser et de pêcher. Puis, après tout cela, nous en sommes arrivés à une entente.

Le sénateur Sibbston : Merci.

Le sénateur Watt : Mes questions concernant l'éducation, dont vous avez fait état. Avez-vous une formule de financement liée à votre revendication globale?

Mr. O'Brien: That is my question because it is in the agreement. I focus on education because I like to use that hypothetical situation: Do we have two schools in each community? Will we have 14 separate schools? No, we were at the understanding that the funding goes to the Government of Yukon for education but it does not give a breakdown of the expenditures for education. When we negotiated jurisdiction over education, we figured the same principle would apply. In point blank answer to your question, no, there is no funding formula.

Senator Watt: Where do you get your financing for self-government?

Mr. O'Brien: We have agreements in place. We are running off the payments of those agreements.

Senator Watt: You are having problems in the area of self-government as well?

Mr. O'Brien: We are experiencing several bugs in the system, you could say. We need to move on the agreements so that we can build our material and human resource so we can start working toward economic opportunities for everybody in the Yukon. We will be a major player in this field but for now, things are stalled and slow. The whole Yukon is sitting on pins and needles waiting for the day to come when we can all benefit. Premier Fentie can allude to that more.

The Chairman: Thank you, Chief O'Brien. We appreciate your taking the time to come here and give such a tremendous presentation. I am sorry for rushing you but time is our biggest enemy. We do want to get a report drafted as quickly as possible and your recommendations will certainly be taken into consideration by the senators. On behalf of the senators, thank you again.

Our final witness this evening is Chief Terrance Nelson of the Roseau River Anishnabe First Nation in the province of Manitoba. Chief Nelson, we welcome you here. Thank you for taking some of your precious time to be with us. We will ask you to make your presentation. We like to generally have time for questions, chief, so please proceed with your presentation. You have the floor.

Terrance Nelson, Chief, Roseau River Anishnabe First Nation: I will start in my own language.

[*The witness spoke in his native language.*]

I would like to thank the committee for the opportunity to present the understanding of "treaty" in relation to your view of the lack of progress for specific claims settlements. According to the information that was sent to me, the final report will be released on June 14, 2007, which is significant to our own time frame for First Nation actions.

M. O'Brien : C'est là ma question, car cela figure dans l'entente. Je me concentre sur l'éducation, car je me plaît à utiliser cette situation hypothétique : devons-nous avoir deux écoles dans chaque collectivité? Aurons-nous 14 écoles distinctes? Non, nous avions compris que le financement pour l'éducation serait versé au gouvernement du Yukon, mais celui-ci ne donne pas une ventilation des dépenses au titre de l'éducation. Lorsque nous avons négocié notre compétence en matière d'éducation, nous avions pensé que le même principe s'appliquerait. Pour répondre directement à votre question, donc, non, il n'y a pas de formule de financement.

Le sénateur Watt : Où obtenez-vous votre financement pour l'autonomie gouvernementale?

M. O'Brien : Nous avons des accords en place. Nous utilisons les paiements découlant de ces ententes.

Le sénateur Watt : Vivez-vous également des problèmes sur le plan de l'autonomie gouvernementale?

M. O'Brien : L'on pourrait dire que nous avons quelques pépins dans le système. Il nous faut bouger avec ces accords de façon à être en mesure de bâtir nos ressources matérielles et humaines, afin de commencer à nous occuper de créer des possibilités économiques pour tout le monde au Yukon. Nous serons un important joueur en la matière mais, pour le moment, les choses tournent au ralenti. Tout le Yukon est sur des charbons ardents en attendant le jour où nous pourrons tous bénéficier de l'activité. Le premier ministre Fentie pourrait vous renseigner davantage là-dessus.

Le président : Merci, chef O'Brien. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps de venir ici et de nous avoir fait un si bon exposé. Je regrette de devoir vous bousculer, mais le temps est notre pire ennemi. Nous tâcherons de rédiger aussi rapidement que possible un rapport et les sénateurs tiendront certainement compte de vos recommandations. Merci encore, au nom de tous les sénateurs.

Le dernier témoin que nous allons entendre ce soir est le chef Terrance Nelson, de la Première nation Anishnabe de Roseau River, au Manitoba. Chef Nelson, bienvenue au comité. Merci de nous accorder ainsi de votre précieux temps. Nous vous invitons à nous faire votre exposé. Nous aimons de façon générale qu'il reste suffisamment de temps pour des questions, chef, alors allez-y, je vous prie. Vous avez la parole.

Terrance Nelson, chef, Roseau River Anishnabe First Nation : Je vais commencer dans ma propre langue.

[*Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.*]

Je tiens à remercier le comité de l'occasion qui m'est ici donnée d'expliquer le concept de « traité » dans le contexte de l'absence de progrès enregistrés dans le dossier du règlement des revendications particulières. D'après les renseignements qui m'ont été envoyés, le rapport final devra sortir le 14 juin 2007, ce qui est significatif dans le cadre de notre propre échéancier de travail du côté des Premières nations.

Treaties were signed to ensure peaceful coexistence. As many First Nation representatives will and have testified, First Nation patience has run out. Let me make this perfectly clear: Caledonia is not an isolated incident. To me, it represents the future of indigenous and immigrant relations in these lands if we cannot settle issues in a timely fashion. We have heard much about the backlog of specific claims and the years of waiting. However, there are years more of negotiations to take place once the minister recognizes the claim as an outstanding lawful obligation, and many more years once the negotiations have ended with a settlement agreement, to get the settlement implemented.

National Chief Phil Fontaine has said the average time frame to settle a claim in Canada is 27 years. I also know a majority of the claims are being rejected by Canada even after the Indian Claims Commission recommends acceptance.

Our *Roseau River Trust* case on the 1903 surrender is one such case that was rejected even after we went through with the ICC process. Roseau River entered into treaty with the Crown in 1871 and 16,700 square miles of lands were opened up for immigration and settlement. We now find that the promises made by Her Majesty's representatives were nothing more than lies used to gain access to our lands. The promises made so solemnly by the Queen's representatives were just that: promises. Once made, and once access was obtained to our lands, the honour of the Crown went into the garbage. To this day, the government has failed to restore the Crown's honour. The Queen's representatives promised us that our treaty reserve lands would be ours forever, and that the reserve lands would be for our sole and exclusive use and benefit.

"Sole and exclusive use" translates into our Ojibwa language as the following.

[The witness spoke in his native language.]

Literally, it means that they will never allow the White man to enter into the reservation lands. At the time of that promise, the Crown representative pointed to the Northwest Mounted Police in the making of that statement. That, to our people, was Crown recognition of our sovereignty, our right to govern ourselves, explicitly expressed at treaty time, promising us that the Crown would protect our sovereignty with force, if necessary. Yet on January 19, 1993, RCMP put snipers in our fields as they hauled away gaming machines operating under the authority of our Anishinabe legislation. The Canadian army was on alert in Winnipeg.

Today, my community still has 77 per cent unemployment. My ancestors signed a treaty in 1871. Canada said, "Sign this treaty and we will recognize your reserve lands as forever yours." But

Des traités ont été signés en vue d'assurer une coexistence pacifique. Comme l'ont dit et le répéteront de nombreux représentants de Premières nations, la patience des Premières nations est aujourd'hui épuisée. Permettez-moi d'être absolument clair : les événements survenus à Caledonia ne sont pas un incident isolé. Pour moi, cela représente l'avenir des relations entre indigènes et immigrants sur ces terres si nous ne parvenons pas à régler ces questions dans un délai raisonnable. Nous avons beaucoup entendu parler de l'arrière en matière de revendications particulières et des années d'attente. Cependant, il y aura des années encore de négociation une fois que le ministre aura reconnu la revendication comme correspondant à une obligation légale non exécutée, et de nombreuses années encore, une fois les négociations ayant débouché sur une entente, pour que l'entente en question soit mise en œuvre.

Le chef national, Phil Fontaine, a dit qu'il faut compter en moyenne 27 ans pour régler une revendication au Canada. Je sais également que la majorité des revendications sont rejetées par le Canada même après que la Commission des revendications des Indiens en ait recommandé l'acceptation.

Notre affaire *Roseau River Trust*, portant sur la cession de 1903, est justement un exemple de cas qui a été rejeté même après que nous soyons passés par le processus de la CRI. La bande de la rivière Roseau a signé un traité avec la Couronne en 1971, et c'est ainsi que 16 700 milles carrés de terres ont été ouvertes à l'immigration et à l'établissement. Nous découvrons aujourd'hui que les promesses faites par les représentants de Sa Majesté n'étaient que des mensonges qui nous ont été servis dans le but d'avoir accès à nos terres. Les promesses faites de façon si solennelle par les représentants de la Reine étaient précisément cela : des promesses. Mais une fois ces promesses faites et une fois obtenu l'accès à nos terres, alors l'honneur de la Couronne a été jeté par-dessus bord. Le gouvernement n'a à ce jour pas réussi à rétablir l'honneur de la Couronne. Les représentants de la Reine nous avaient promis que nos terres de réserve découlant de traités seraient à nous à jamais et qu'elles seraient réservées à notre possession et à notre jouissance exclusives.

Voici comment l'on dit « possession exclusive » dans notre langue Ojibwa.

[Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.]

Littéralement, cela veut dire que l'on ne permettra jamais à l'homme blanc de pénétrer dans les terres de réserve. A l'époque de cette promesse, le représentant de la Couronne avait, en faisant cette déclaration, indiqué du doigt la Police à cheval du Nord-Ouest. Selon les nôtres, c'était là la reconnaissance par la Couronne de notre souveraineté, de notre droit de nous gouverner nous-mêmes, exprimé explicitement au moment du traité, promettant que la Couronne protégerait notre souveraineté avec force, au besoin. Or, le 19 janvier 1993, la GRC a placé des tireurs d'élite dans nos champs lorsqu'elle est venue nous prendre des appareils de jeux de hasard exploités en vertu de nos propres lois Anishinabe. L'armée canadienne était en alerte à Winnipeg.

Aujourd'hui, la collectivité affiche toujours un taux de chômage de 77 p. 100. Mes ancêtres avaient signé un traité en 1871. Le Canada avait dit : Signez ce traité et nous reconnaîtrons

"forever" did not last long. About 32 years later, it took 70 per cent of our reservation lands in the 1903 forced and fraudulent surrender.

The 1903 case is currently before the Indian Claims Commission, the longest case in active review, now 13 years in that process. We settled our treaty lands entitlement claim in 1996, after almost 30 years of intense lobbying, but, once again, we find ourselves in court in an application for declaration, asking the court to determine what constitutes a "reasonable time" for conversion of land to reserve status. In the 10 years since the TLE settlement, we have yet to convert one acre of land to reserve status.

In 1903, Canada took only 26 days to have an Order-in-Council take the 12 sections of reservation lands out of reserve status. In 1905, it took Canada five days to have an Order-in-Council give the Birdtail Sioux lands to CN. That was a forced surrender. In Caledonia, it took the Ontario government less than 100 days to settle over \$12 million for the White developers' losses.

Why does the land claims process work so quickly for the White guys, when we, as indigenous people, are being asked to be patient. In the 1903 surrender, it is now 103 years and counting. Why? The answer is very simple.

Canada mines 60 different metals and minerals. It is the third-largest diamond producer in the world. There are 1.4 trillion barrels of oil in the tar sands and hundreds of other oil fields, tens of thousands of oil rigs pumping nearly 3 million barrels of oil out of the ground every single day. Fifty per cent of the economy in British Columbia is lumber, yet there are no stumping fees for the original owners of the land.

There are no legally recognized royalties for indigenous peoples for the wealth of our oil and other natural resources, not even a lease payment for our lands; only funding at the discretion of the immigrant government. While the railway cars are filled with billions of dollars of our resources, our people are living in poverty, with inferior schools, inferior housing, inferior health and inferior lives.

Over \$3 billion is taken out of the Manitoba resource base every year. Oil was \$10 a barrel in 1999; it has reached up to \$75 a barrel. Exxon posted a \$10.4 billion profit in its last quarter, as reported in *The Globe and Mail*. The federal government posted a \$13 billion surplus this year alone, yet it cuts \$1 billion from programs, and much of that from First Nation funding.

vos terres de réserve comme étant vôtres à jamais ». Mais le « à jamais » n'a pas duré très longtemps. Environ 32 ans plus tard, on nous a arraché 70 p. 100 de nos terres des réserves dans la cession forcée et frauduleuse de 1903.

La Commission des revendications des Indiens est aujourd'hui en train d'examiner l'affaire de 1903, le plus long dossier actif que l'on ait jamais vu, et qui est à l'étude depuis 13 ans maintenant. Nous avons réglé notre revendication relative aux droits fonciers issus des traités en 1996, après près de 30 ans de lobbying intense, mais, encore une fois, nous nous retrouvons devant les tribunaux pour une affaire de demande de déclaration, demandant à la Cour de déterminer ce qui constitue un « délai raisonnable » pour la conversion de terres en terres de réserve. Dans les dix années écoulées depuis le règlement de notre revendication de DFIT, pas une seule acre de terrain n'a encore été convertie en terre de réserve.

En 1903, il n'a fallu au Canada que 26 jours pour enlever par décret en conseil 12 sections de terres de réserve de la catégorie terres de réserve. En 1905, il a fallu au Canada cinq jours pour donner par décret en conseil au CN des terres des Birdtail Sioux. Il s'agissait d'une cession forcée. À Caledonia, il a fallu au gouvernement de l'Ontario moins de 100 jours pour en arriver à un règlement de l'ordre de 12 millions de dollars pour les pertes des promoteurs blancs.

Pourquoi le processus de revendications territoriales fonctionne-t-il si rapidement pour les Blancs alors qu'on nous demande à nous, les Autochtones, d'être patients? Dans le cas de la cession de 1903, cela fait 103 ans que nous attendons. Pourquoi? La raison est très simple.

Le Canada exploite 60 métaux et minerais différents. Il est le troisième plus grand producteur de diamants au monde. Il y a 1,4 billion de barils de pétrole dans les sables bitumineux et des centaines d'autres champs pétroliers, et des dizaines de milliers d'installations de forage pétrolier qui pompent chaque jour du sol près de 3 millions de barils de pétrole. Cinquante pour cent de l'économie de la Colombie-Britannique repose sur le bois; or, aucun droit de coupe ne revient aux propriétaires originaux des terres.

Il n'existe pas de royalties légalement reconnues aux Autochtones correspondant à toutes nos richesses en pétrole et en d'autres ressources naturelles, pas même un loyer pour nos terres; il n'y a qu'un financement à la discrétion du gouvernement immigrant. Pendant que les wagons de train débordent de ressources valant des milliards de dollars, les nôtres vivent dans la pauvreté, avec des écoles inférieures, des logements inférieurs, une santé inférieure et des vies inférieures.

Plus de 3 milliards de dollars sont chaque jour tirés de la base de ressources du Manitoba. Le prix du pétrole était de 10 \$ le baril en 1999; il atteint aujourd'hui les 75 \$ le baril. La société Exxon a enregistré des profits de 10,4 milliards de dollars lors du dernier trimestre, selon *The Globe and Mail*. Le gouvernement fédéral a pour cette seule année affiché un surplus de 13 milliards de dollars. Or, il enlève 1 milliard de dollars aux programmes, dont une part importante dans le financement destiné aux Premières nations.

The \$9 billion that is designated for First Nations in fact really goes to the White people, not to us. For example, an Indian gets sick in Northern Manitoba, treated for cancer, tuberculosis or diabetes for a year. The doctors, nurses, janitors, drug companies and food servers, everyone in the health service industry delivery system, charge the government for the cost of treating the Indian. In the end, what did the Indian really get? He got the services and he got the blame. The average taxpayer looks at the bill and says: That damn Indian got paid \$100,000 from my money. Yet look at Indian's bank account. Did he really get the money? Of course he did not.

The people who deliver the services get paid, as do the drug companies. Everyone gets paid from there. So the \$9 billion, if you really look at it, is going to the service industry, not to the First Nations.

To me, the solutions are clear: a legally recognized royalty paid directly to the original landowners from the resource base revenue equal to 10 per cent of the value of all resources taken from the Canadian lands each year; internationally recognized homelands for the original inhabitants of these lands, the lands we reserved for ourselves in treaty; a truly sovereign self-governing territory for our people. If we could exercise our right to govern ourselves, a world-class casino in Roseau River would generate \$100 million for my community per year.

In 1993 we were raided, 13 years ago. We would have generated by now \$1.3 billion for my community alone. On June 29, 2006, I was going to initiate a national blockade of all railway lines in Canada to force the Government of Canada to honour the treaty terms and conditions, but once again we listened when the Minister of Indian Affairs asked for more time. I leave you with the CN information that states, among other things, that the Manitoba railway blockade alone would have cost CN \$27 million a day.

I am Chief of Roseau River and Chairman of the Dakota Ojibway Tribal Council. I am a member of the Executive Chiefs of the Assembly of Manitoba Chiefs, spokesman for the Okiijida Warrior Society and the sole Canadian representative on the American Indian Movement Board of Directors.

I say to you that your work in this committee is very important. If you cannot convince your people to honour the treaties, we will have to enforce the treaties and stop the flow of money from the sale of our resources to your pockets until we can sit and sincerely speak to the terms and conditions of the treaties, the agreements that bought you the right to peaceful coexistence, in these, the greatest lands in the world.

Les 9 milliards de dollars qui sont désignés pour les Premières nations sont en fait dépensés sur des Blancs, et non pas sur nous. Par exemple, un Indien tombe malade dans le nord du Manitoba et est traité pour le cancer, la tuberculose ou le diabète pendant un an. Les médecins, infirmières, concierges, compagnies pharmaceutiques et fournisseurs de repas, tous les intervenants dans l'industrie du système de prestations de soins de santé, facturent le gouvernement pour le coût du traitement de l'Indien. Au bout du compte, qu'a véritablement obtenu l'Indien? Il a obtenu les services et il a encaissé les reproches. Le contribuable moyen regarde la facture et dit : « Ce maudit Indien a touché 100 000 \$ de mon argent. » Mais regardez le compte en banque de l'Indien. A-t-il vraiment touché l'argent? Bien sûr que non.

Les gens qui livrent les services se font payer, comme c'est également le cas des compagnies pharmaceutiques. Tout le monde se fait payer à partir de ce fonds. Ces 9 milliards de dollars, à les regarder de plus près, sont donc versés à l'industrie des services, mais non pas aux Premières nations.

À mon sens, les solutions sont claires : des royalties légalement reconnues versées directement aux propriétaires terriens originaux à même les revenus en provenance de ressources, égales à 10 p. 100 de la valeur de toutes les ressources retirées chaque année des terres canadiennes; des terres de patrie, reconnues à l'échelle internationale, pour les habitants originaux de ces terres, les terres que nous nous sommes réservés dans les traités; un territoire véritablement souverain gouverné par notre peuple pour notre peuple. Si nous pouvions exercer notre droit de nous gouverner nous-mêmes, un casino de classe mondiale à Roseau River rapporterait chaque année à ma collectivité 100 millions de dollars.

En 1993, il y a 13 ans, nous avons subi une descente de police. Ma seule collectivité aurait jusqu'ici eu des revenus de 1,3 milliard de dollars. Le 29 juin 2006, j'allais lancer un barrage national de toutes les voies ferrées au Canada, pour forcer le gouvernement du Canada à honorer les clauses et conditions des traités, mais nous avons, encore une fois, écouté lorsque le ministre des Affaires indiennes a demandé d'avoir un peu plus de temps. Je vous laisse les renseignements sur le CN dans lesquels on peut lire, entre autres choses, que le seul barrage des chemins de fer au Manitoba aurait coûté au CN 27 millions de dollars par jour.

Je suis le chef de la bande de Roseau River et président du Dakota Ojibway Tribal Council. Je suis également membre des chefs exécutifs de l'Assemblée des chefs du Manitoba, porte-parole de l'Okiijida Warrior Society et le seul représentant canadien au sein de l'American Indian Movement Board of Directors.

Je tiens à vous dire que le travail du comité est très important. Si vous ne parvenez pas à convaincre les vôtres d'honorer les traités, alors il nous faudra les imposer et stopper le flux d'argent issu de la vente de nos ressources qui arrive dans vos poches, en attendant de pouvoir nous asseoir et parler de façon sincère des clauses et conditions des traités, des ententes qui vous ont offert le droit à une coexistence pacifique sur ces terres qui sont les plus belles au monde.

I am very, very hopeful that your report will not end up like the Royal Commission on Aboriginal Peoples. We celebrated it yesterday the 10-year anniversary and it has gathered nothing but dust.

One must understand why the Royal Commission on Aboriginal Peoples was first instituted. It was only a year after the Oka crisis. There were 1,500 journalists at Oka and 4,000 Canadian army soldiers facing off against 27 Mohawks in the treatment centre. Canadians almost ended up with very serious economic consequences because of that crisis. We do not want to go in that direction, but we must find a way to deal with the land claims issues.

I am being asked by Enbridge to allow a right-of-way in our traditional territory so that the Americans can get 450,000 barrels of oil a day flowing to Superior Wisconsin. The British Columbia First Nations are being asked to allow a pipeline that will pump 400,000 barrels of oil a day out to the Chinese.

I ask you why would we, who have 77 per cent unemployment in this, the richest resource-based economy in the world, just sit by and watch as our resource wealth flows past us and we live in poverty. Would you do that?

You will hear from many more First Nation leaders like me, who will tell you in clear terms that our patience has run out. I hope that this time the immigrant people who came to our lands in poverty have more to offer than empty promises.

I recognize clearly that these are strong statements, but I also tell you that in December, at the AFN conference, there will be a protest on the first day by all of the people across Canada on Parliament Hill and there will be a resolution before the assembly on the first day asking for a national railway blockade on Tuesday, June 29. I will be putting that resolution before the AFN. It will come 15 days after your final report comes out.

The Chairman: Thank you, Chief Nelson.

Colleagues, I have been in considerable contact with Chief Nelson at the request of the minister. He has shown understanding and patience once again. Today in the House of Commons, the leader spoke about this being the greatest country in the world.

I believe too, Chief, that the only way this country will be the greatest country in the world is if our First Nations people are allowed to travel the same road as everyone else.

I really thank you for your presentation. I am concerned, as a Canadian, and I think so is this committee. We have established a strong working relationship in this committee. It is a non-partisan relationship. It is a relationship that attempts to resolve some of the injustices that have plagued our First Nations people. You

J'espère de tout cœur que votre rapport ne connaîtra pas le même sort que celui de la Commission royale sur les peuples autochtones. Nous l'avons célébré hier, à l'occasion de son 10^e anniversaire, mais il n'a fait qu'accumuler de la poussière.

Il faut comprendre pourquoi la Commission royale sur les peuples autochtones a vu le jour au départ. Ce n'était qu'une année après la crise d'Oka. Il y avait à Oka 1 500 journalistes et 4 000 soldats de l'armée canadienne contre 27 Mohawks enfermés dans le centre de traitement. Les Canadiens ont, à cause de cette crise, failli vivre de très sérieuses conséquences économiques. Nous ne voulons pas emprunter cette voie, mais il nous faut trouver un moyen de traiter de la question des revendications territoriales.

La société Enbridge me demande d'autoriser un droit de passage à l'intérieur de notre territoire traditionnel afin que les Américains puissent recevoir dans la partie supérieure de l'État du Wisconsin 450 000 barils de pétrole par jour. On est en train de demander aux Premières nations de la Colombie-Britannique d'autoriser un pipeline qui pomperait 400 000 barils de pétrole par jour pour les Chinois.

Je vous le demande : pourquoi devrions-nous, nous autres qui accusons un taux de chômage de 77 p. 100 bien que notre économie soit la plus riche en ressources au monde, tout simplement laisser faire et regarder notre richesse en ressources nous passer sous le nez pendant que nous vivons dans la pauvreté? Accepteriez-vous de faire cela?

Vous entendrez de nombreux autres dirigeants de Premières nations comme moi, qui vous diront sans ambages que nous sommes à bout de patience. J'espère que cette fois, les immigrants qui sont venus sur nos terres dans la pauvreté auront plus à offrir que des promesses vides.

Je reconnais que ce sont là des déclarations plutôt dures, mais je peux également vous dire qu'en décembre, lors du Congrès de l'APN, il y aura, le premier jour, une manifestation sur la colline du Parlement de gens de partout au pays, et qu'il sera présenté le premier jour devant l'assemblée une résolution demandant un barrage national ferroviaire le mardi 29 juin. Je vais soumettre cette résolution à l'APN. Elle viendra 15 jours après le dépôt de votre rapport final.

Le président : Merci, chef Nelson.

Collègues, j'ai, à la demande du ministre, eu beaucoup de contacts avec le chef Nelson. Il a une nouvelle fois fait preuve de compréhension et de patience. Aujourd'hui, à la Chambre des communes, le leader a parlé du fait que ce pays est le plus merveilleux pays du monde.

Je pense moi aussi, chef, que la seule façon pour ce pays d'être le plus merveilleux pays du monde sera d'autoriser nos peuples des Premières nations à emprunter le même chemin que tous les autres.

Je vous remercie sincèrement de votre exposé. Je suis inquiet, en tant que Canadien, et je pense pouvoir dire la même chose du comité. Nous avons, au sein de ce comité, établi une solide relation de travail. Il s'agit d'une relation non partisane. C'est une relation qui s'efforce de résoudre certaines des injustices qui ont

have described it here from a personal perspective, but we know that you are not living in isolation. The problems run right across the country in terms of poverty, health, education and sharing of resources.

I can only say, colleagues, that I asked Chief Nelson to come and be one of the last witnesses. He is the last witness we will be hearing. We need to really know and understand the frustrations. We will try to write them into our report. I, too, hope it does not become a dust collector. It will be concise, precise and to the point, specific to a given area of specific claims. TLEs are included in this. I just hope that we do not disappoint you, chief, because you have been disappointed too many times in the past.

Senator Dyck: I would like to thank Chief Nelson for his very powerful statement. I think you really brought life to the issues involved here, and the statements that you have put forward here are certainly a very dramatic way for people to understand the outcome of this process. Thank you very much for that.

Mr. Nelson: I will also mention that one of the problems we have had, and I have included in the package, is that our Treaty Land Entitlement claim of 1996, took us so long to try to settlement and yet, 10 years later, not one acre of land has been converted to reserve status. We were trying to get the urban reserve in Winnipeg. We had 20.4 acres of land. The Department of Indian Affairs put a stringent, unreachable, environmental assessment on our lands. There was some coal dust four feet under from when they used to have steam engines, and there was a little railway spur there on two acres of land. It ended up that the coal dust is four feet under, and they said we cannot have that. They told us it would take \$2 million for us to take that coal dust out. Normally, in the city of Winnipeg, they pave it over. You would die from Mount St. Helen's dust before you would ever die from what was four feet under there. That was the only thing they could do to stop us.

There was a letter sent, and I included it in the package, from Mr. Toews, the Attorney General, to the Minister of Justice, asking Jim Prentice not to convert reserve lands. We have failed so far to get a copy of that letter, even though Minister Toews did send a letter to the *Winnipeg Sun*. I cannot get it. Why can I not get it? When Minister Toews who is the Crown, can send a letter that relates to Roseau River and our TLE agreement, why can we not get a copy? There is no courtesy of simply sending us a copy of the letter when it impacts our TLE. Those are the things that are frustrating us. Unfortunately, we will have to file a fundamental breach of treaty, because

brimé nos peuples des Premières nations. Vous nous les avez décrites ici, dans une perspective personnelle, mais nous savons que vous ne vivez pas en isolement. Les problèmes en matière de pauvreté, de santé, d'éducation et de partage des ressources se retrouvent d'un bout à l'autre du pays.

Tout ce que je peux vous dire, collègues, est que j'ai demandé au chef Nelson de venir et d'être l'un des derniers témoins. Il est en fait le dernier témoin que nous allons entendre. Il nous faut réellement connaître et comprendre les frustrations. Nous nous efforcerons de les expliciter dans notre rapport. J'espère moi aussi que celui-ci ne servira pas tout simplement de ramasse-poussière. Il sera concis, précis et ira droit au but en ce qui concerne un volet particulier des revendications particulières. Les droits fonciers issus des traités y seront inclus. J'espère seulement que nous ne vous décevrons pas, chef, car vous avez été déçus trop de fois par le passé.

Le sénateur Dyck : J'aimerais remercier le chef Nelson pour sa très puissante déclaration. Je trouve que vous avez vraiment donné vie aux sujets dont il est question ici. Et vos déclarations ici sont certainement une façon très dramatique pour les gens de comprendre l'issue de ce processus. Merci beaucoup pour cela.

M. Nelson : Je mentionnerai également que l'un des problèmes que nous avons eus, et que j'ai inclus dans la documentation, est que notre revendication de 1996 relative aux droits fonciers découlant des traités nous a demandé beaucoup de temps à essayer de régler mais que, dix ans plus tard, pas un seul acre de terre n'a été converti au statut de terre de réserve. Nous essayons d'obtenir la réserve urbaine à Winnipeg. Nous avions 20,4 acres de terrain. Le ministère des Affaires indiennes a assujetti nos terres à une évaluation environnementale très sévère et impossible à satisfaire. Il y avait de la poussière de charbon quatre pieds sous terre datant de l'époque des trains à vapeur, et il se trouvait là, sur deux acres de terrain, un petit embranchement de chemin de fer. Au bout du compte, l'on nous a dit qu'il y avait de la poussière de charbon à quatre pieds de profondeur et que cela n'était pas acceptable. On nous a dit qu'ils nous en coûterait 2 millions de dollars pour enlever cette poussière de charbon. En temps normal, dans la ville de Winnipeg, on se contente d'asphalte par-dessus. La poussière en provenance de Mount St. Helen vous tuerait bien avant que ne puisse le faire de la poussière enfouie quatre pieds sous terre. C'était la seule chose qu'ils pouvaient faire pour nous arrêter.

Une lettre a été envoyée — et j'ai inclus cela dans la documentation — par M. Toews, le procureur général, au ministre de la Justice, demandant à Jim Prentice de ne pas approuver la conversion en terre de réserve. Nous nous sommes jusqu'ici trouvés dans l'impossibilité d'obtenir copie de cette lettre, bien que le ministre Toews ait envoyé une lettre au *Winnipeg Sun*. Je ne peux pas l'obtenir. Pourquoi ne puis-je pas l'obtenir? Lorsque le ministre Toews, qui est la Couronne, peut envoyer une lettre au sujet de Roseau River et de notre entente relative à nos DFIT, pourquoi ne pouvons-nous pas en obtenir copie? L'on ne respecte même pas les simples règles de politesse en

it is the Crown that is now saying that it is not going to convert our lands. Of course, in our TLE settlement, the Minister of Justice has to sign off before any of those lands can be converted.

We are in a bind, and we do not know how to get out of it. The only way for us to do that is to declare a treaty to be fundamentally breached and thereby deny access to Enbridge, to CN to cross our lands, and to look like militant Indians again. I really do not know what else to do. We have filed as many lawsuits as we can. We have gone through the courts. It is unfortunate, but it ends up at that point people will look at us and say, "Here they are again. Here are the lawless people going again."

One of the things we are saying to you, and I would like to see happen, is for someone to please do the research. Take a look at even just the federal government surpluses in the last 10 years or so. Take a look at the sale of all of the resources in this country. Do you know that in 2003 the federal government received \$141.8 billion from its royalty on the sale of natural resources? That is just the federal government side of it, not the provinces. It was not the profit margins by the resource companies. That federal royalty outpaced even the income tax collected from the taxpayer, but the taxpayer says to us, "You live on our good graces." We are trying to tell them these are our lands and our resources, and we would like to have a share of our own wealth. What is so unusual or radical about that?

Senator Sibbston: I would like to ask the chief to give us a bit of background on the reserve that he is chief of. You talk about 75 per cent unemployment. Where are you situated, and what do you feel is the reason for such high unemployment?

Mr. Nelson: We actually live in probably the richest area in Canada. Actually, on a per capita basis, in southern Manitoba, there are probably more millionaires than any other place. It is one of the richest agricultural areas in the world, the Red River Basin. However, one thing that is critical for economic development is access to getting businesses going.

In the 1930s, Roseau River was one of the most thriving agricultural areas and farming communities in Canada. It was so thriving that after the government had taken away 70 per cent of our reserve, it provided a permit system where we could not get permits to sell. Our farmers could not sell the grain, so it rotted in the fields. The people were farming. They were doing tremendously well. My grandfather was a successful farmer. When he met his grandson, my uncle Tony Nelson, coming from the war in 1944, coming off the train in Winnipeg, he had just sold his grain. My uncle tells the story about how well off this man

nous envoyant copie d'une lettre qui concerne nos DFIT. Voilà le genre de choses qui nous frustrent. Malheureusement, il nous faudra déposer une requête pour contravention essentielle au traité, car c'est la Couronne qui est aujourd'hui en train de dire qu'elle ne va pas convertir nos terres. Bien sûr, dans le règlement de notre revendication relative à nos droits fonciers issus de traités, le ministre de la Justice doit donner son aval avant que toute portion de ces terres ne puisse être convertie.

Nous nous trouvons dans une impasse, et nous ne savons pas comment faire pour nous en sortir. La seule solution pour nous est de déclarer qu'il y a eu contravention essentielle d'un traité et de refuser ainsi à Enbridge, au CN, l'accès à nos terres, et de donner de nouveau l'impression que nous sommes des Indiens militants. Je ne sais vraiment pas quoi faire d'autre. Nous avons engagé autant de poursuites que possible. Nous avons défilé devant les tribunaux. Cela est malheureux, mais nous en sommes arrivés à un point où les gens vont tout simplement nous regarder et dire : « Les voici qui reviennent encore. Voici qu'arrivent encore ces personnes qui ne respectent pas les lois. »

Une chose que nous demandons, et que nous aimerais voir arriver, est que quelqu'un fasse la recherche. Examinez ne serait-ce que les surplus du gouvernement fédéral des 10 dernières années environ. Examinez la vente de toutes les ressources dans ce pays. Savez-vous qu'en 2003 le gouvernement fédéral a reçu 141,8 milliards de dollars au titre de ses redevances sur la vente de ressources naturelles? Et cela ne correspond qu'à la part du gouvernement fédéral et n'inclut pas les provinces. Je ne parle pas ici des marges de profit des entreprises qui exploitent les ressources. Ces redevances fédérales l'ont même emporté sur les impôts perçus auprès du contribuable, mais le contribuable nous dit : « Vous vivez de notre générosité. » Nous essayons de leur dire que ce sont nos terres et nos ressources et que nous aimerais avoir une part de notre propre richesse. Qu'y a-t-il de si extraordinaire ou radical là-dedans?

Le sénateur Sibbston : J'aimerais demander au chef de nous parler un petit peu de la réserve dont il est le chef. Vous avez parlé d'un taux de chômage de 75 p. 100. Où votre réserve est-elle située et à quoi attribuez-vous ce taux de chômage élevé?

M. Nelson : Nous vivons en fait dans la région qui est sans doute la plus riche au Canada. De fait, le sud du Manitoba compte sans doute, par tête d'habitant, la plus forte proportion de millionnaires au pays. Le bassin de la rivière Rouge est sans doute l'une des plus riches régions agricoles au monde. Cependant, il est une chose qui est essentielle au développement économique, et c'est l'accès à des capitaux de démarrage.

Dans les années 1930, la région de Roseau River était sans doute l'une des plus dynamiques régions agricoles au pays. Elle avait un dynamisme tel qu'après le retrait par le gouvernement d'environ 70 p. 100 de notre réserve, il a été instauré un système de permis en vertu duquel nous ne pouvions pas obtenir de permis de vente. Nos agriculteurs ne pouvaient pas vendre leur grain, alors celui-ci pourrissait dans les champs. Les gens cultivaient la terre. Ils réussissaient merveilleusement bien. Mon grand-père réussissait bien comme agriculteur. Lorsqu'il a rencontré son petit-fils, mon oncle Tony Nelson, qui revenait de la guerre en

was. He had \$1,000 in each of his pockets, and he had five pockets. He had \$5,000 on him in cash. That was roughly like carrying around \$70,000 in your pocket now. That is how much he had. They were successful. But when they destroyed the farming communities, they ended up on welfare.

Today, our community is on the verge of being totally self-sufficient within five years. We will not get the 77 per cent unemployment down if we do not get the lands converted. We will have the urban reserve.

I have a list of projects. I have a \$1.5 billion project on alternative energy working with the Chinese and the Saudis. We have a \$20 million scrap metal project. This 1903 surrender represents a settlement of between \$60 million and \$120 million. The ICC will write the decision in March.

We also have a \$400 million housing project that we are looking at. We have the provincial nominee program that we are also looking for Chinese investment. We have the urban reserve, tobacco tax rebates and gaming, 60 gaming VLT machines. It is all contingent on being able to get our land converted. If we can get our land converted we will be up and running. We just came from a \$6 million accumulated deficit and brought it down to under \$1 million in four years.

The Chairman: Senator Sibbston, there is active economic development going on at Roseau River. I hope to visit your area in the next little while, chief.

Mr. Nelson: Senator St. Germain is going to be opening up a gas station.

The Chairman: A gas station in Headingly. We will come and open yours as well. Have you any gas stations on your place at the moment?

Mr. Nelson: We have 2300 acres of land 30 minutes from Winnipeg that we want converted. We have 75 acres north on Highway 6 that we want one-stops on. We have 20.4 acres of land that we are negotiating for in the city of Winnipeg and we are working with the Seminoles in Florida also in generating dollars for our economic development.

The Chairman: We appreciate your presentation and your presence here and the sincerity you have brought to the committee. I hope from the bottom of my heart, and I am sure each of the senators here who have devoted so much time in most cases to this particular committee, will seek to find recommendations that the government cannot ignore. With government after government, it does not really matter who is in government, it seems our First Nations people are treated the same way and I have great faith in the present Minister

1944, qui descendait du train à Winnipeg, il venait tout juste de vendre son grain. Mon oncle raconte à quel point cet homme était riche. Il avait 1 000 \$ dans chacune de ses poches, et il avait cinq poches. Il avait 5 000 \$ sur lui en argent comptant. Cela équivalrait à se promener aujourd'hui avec environ 70 000 \$ dans ses poches. Voilà à quel point il était riche. Il réussissait fort bien. Mais lorsqu'ils ont détruit les communautés agricoles, ces gens-là ont dû recourir à l'assistance sociale.

Aujourd'hui, notre communauté est sur le point de devenir entièrement autosuffisante d'ici cinq ans. Nous ne pourrons pas faire baisser le taux de chômage de 77 p. 100 si nous n'obtenons pas la conversion des terres. Nous aurons la réserve urbaine.

J'ai une liste de projets. J'ai un projet d'énergie de remplacement de 1,5 milliard de dollars avec les Chinois et les Saoudiens. Nous avons un projet de récupération de ferraille de 20 millions de dollars. Cette cession de 1903 représente un règlement d'entre 60 et 120 millions de dollars. La CRI doit rédiger sa décision en mars.

Nous nous penchons également sur un projet de logements de 400 millions de dollars. Nous avons le Programme des candidats des provinces que nous sommes en train d'étudier en vue d'investissements chinois. Nous avons la réserve indienne, le remboursement de la taxe sur les produits du tabac et le jeu, avec 60 appareils de jeux de hasard et terminaux de loterie vidéo. Tout cela est conditionnel à l'obtention de la conversion de nos terres. Si nous parvenons à obtenir cette conversion, nous pourrons nous lancer. Nous venons tout juste de ramener un déficit cumulatif de 6 millions de dollars à moins de 1 million de dollars, ce en l'espace de quatre ans.

Le président : Sénateur Sibbston, il se fait du développement économique actif autour de Roseau River. J'espère, chef, que je pourrai d'ici peu me rendre en visite chez vous.

M. Nelson : Le sénateur St. Germain va ouvrir une station-service.

Le président : Une station-service à Headingly. Nous nous y rendrons et ouvrirons la vôtre aussi. Avez-vous chez vous en ce moment des stations-service?

M. Nelson : Nous avons 2 300 acres de terre à 30 minutes de Winnipeg que nous voulons convertir. Nous avons 75 acres plus au nord, le long de l'autoroute 6, sur lesquels nous voulons aménager des centres de ravitaillement polyvalents. Nous avons 20,4 acres de terrain pour lesquels nous négocions avec la ville de Winnipeg et nous œuvrons également aux côtés des Seminoles en Floride, là encore pour obtenir de l'argent pour notre développement économique.

Le président : Nous avons beaucoup apprécié votre exposé et votre présence ici, ainsi que la sincérité que vous avez apportée au comité. J'espère du fond du cœur, et je suis certain que c'est également le cas de chacun des sénateurs qui ont, pour la plupart, consacré beaucoup de temps au travail de ce comité, que nous serons en mesure de déposer des recommandations que le gouvernement ne pourra pas ignorer. Au fur et à mesure de la succession des gouvernements, quel qu'ait été le parti au pouvoir, il semble que nos peuples des Premières nations aient toujours été

of Indian Affairs. I thank you again for exercising patience because I know what you had planned and at the request of the minister you exercised reason and patience and hopefully it will pay off in dividends for your people.

If there is nothing else at this time, colleagues, we will suspend for a couple of minutes and we will go in camera with for a short period of time to start on the drafting of our report.

The committee continued in camera.

traités de la même façon, et je fais beaucoup confiance à l'actuel ministre des Affaires indiennes. Je vous remercie encore de votre patience, car je sais ce que vous aviez prévu faire et qu'à la demande du ministre vous avez fait appel à votre raison et à votre patience, et j'espère que cela finira par livrer des dividendes aux vôtres.

S'il n'y a rien d'autre, collègues, nous allons suspendre la séance pendant quelques minutes, puis siéger brièvement à huis clos enfin d'entamer la rédaction de notre rapport.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, November 21, 2006

Anishinabek Nation (Union of Ontario Indians):

John Beaucage, Grand Council Chief.

Algonquin Nation Secretariat:

Peter Di Gangi, Director.

Wednesday, November 22, 2006

Union of Nova Scotia Indians:

Gillian Allen, Researcher.

Council of Yukon First Nations:

Rick O'Brien, Regional Chief, AFN Yukon.

Roseau River Anishinabe First Nation:

Terrance Nelson, Chief.

TÉMOINS

Le mardi 21 novembre 2006

Nation Anishinabek (Union of Ontario Indians) :

John Beaucage, chef du Grand conseil.

Secrétariat de la nation algonquine :

Peter Di Gangi, directeur.

Le mercredi 22 novembre 2006

Union of Nova Scotia Indians :

Gillian Allen, chargée de recherche.

Council of Yukon First Nations :

Rick O'Brien, chef régional, APN Yukon.

Roseau River Anishinabe First Nation :

Terrance Nelson, chef.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, November 28, 2006
Tuesday, December 5, 2006, 2006 (in camera)
Wednesday, December 6, 2006
Tuesday, December 12, 2006

Issue No. 12

Ninth and tenth meetings on:

The involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada

Twelfth (final) meeting on:

The Government of Canada's Specific Claims policy

First (final) meeting on:

Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia)

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Final report of the committee on the Specific Claims process entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*)

APPEARING:

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and Northern Development and
Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Le mardi 28 novembre 2006
Le mardi 5 décembre 2006 (à huis clos)
Le mercredi 6 décembre 2006
Le mardi 12 décembre 2006

Fascicule n° 12

Neuvième et dixième réunions concernant :

La participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada

Douzième (dernière) réunion concernant :

Le processus fédéral de règlement des revendications particulières

Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique

Y COMPRIS :

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique)

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Rapport final du comité sur le processus fédéral des revendications particulières intitulé *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*)

COMPARAÎT :

L'honorable Jim Prentice, C.P., député,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et
interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Campbell	*	LeBreton, P.C.
Dyck		(or Comeau)
Gill		Lovelace Nicholas
Gustafson		Peterson
* Hays (or Fraser)		Segal
Hubley		Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	*	LeBreton, C.P.
Dyck		(ou Comeau)
Gill		Lovelace Nicholas
Gustafson		Peterson
* Hays (ou Fraser)		Segal
Hubley		Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, December 11, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Segal, seconded by the Honourable Senator Keon, for the second reading of Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator St. Germain, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Keon, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du lundi 11 décembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Segal, appuyée par l'honorable sénateur Keon, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 28, 2006
(23)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Deputy Chair, the Honourable Nick G. Sibberson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson and Sibberson (5).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Nunavut Tunngavik Inc.:

Alastair Campbell, Senior Policy Advisor;

Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development;

Glenn Cousins, Executive Director, Nunavut Economic Forum;

Okalik Eegeesiak, Director, Social and Economic Development, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Council of the Crees:

Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation;

Matthew Coon Come, member of the board.

The Vice-Chair made opening remarks.

Mr. Campbell and Mr. Hickes each made a statement and answered questions.

At 10 a.m., the committee suspended.

At 10:06 a.m., the committee resumed.

Mr. Blacksmith made a statement and, with Mr. Coon Come, answered questions.

At 11:02 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST: _____

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 28 novembre 2006
(23)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibberson (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson et Sibberson (5).

Également présente : Tonina Simeone, du Service de l'information et de la recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son étude de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au le fascicule n° 2, des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.*)

TÉMOINS :

Nunavut Tunngavik Inc. :

Alastair Campbell, conseiller principal en politiques;

Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques;

Glenn Cousins, directeur général, Nunavut Economic Forum;

Okalik Eegeesiak, directrice, Développement social et économique, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Conseil des Cris :

Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO), et président, Conseil du bureau d'indemnité cri;

Matthew Coon Come, membre du conseil.

Le vice-président fait une déclaration.

M. Campbell et M. Hickes font chacun un exposé et répondent ensuite aux questions.

À 10 heures, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 6, le comité reprend ses travaux.

M. Blacksmith fait un exposé et répond ensuite aux questions avec M. Coon Come.

À 11 h 2, il est convenu que la séance soit levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ : _____

OTTAWA, Tuesday, December 5, 2006
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:34 a.m. this day, in camera, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Gustafson, Gill, Peterson, Sibberson and St. Germain, P.C. (6).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa L. Patterson and Tonina Simeone.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee considered a draft report.

It was agreed that staff remain.

It was agreed that the draft report on specific claims policy, including revised recommendations considered today, be circulated to the members in English only as soon as possible on the understanding that French translation will be available for consideration at the next meeting where the draft report will be considered.

At 10:28 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:20 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Hubley, Sibberson, St. Germain, P.C., and Watt (4).

Other senator present: The Honourable Senator Corbin (1).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa L. Patterson and Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

OTTAWA, le mardi 5 décembre 2006
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Gustafson, Gill, Peterson, Sibberson et St. Germain, C.P. (6).

Également présentes : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lisa L. Patterson et Tonina Simeone.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son examen sur la nature et le statut du processus fédéral de règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche du rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel à rester dans la salle.

Il est convenu que l'ébauche de rapport sur le règlement des revendications particulières, y compris les recommandations révisées examinées aujourd'hui, soit distribuée à tous les membres du comité en anglais uniquement dès que possible, sachant que la traduction française sera disponible pour examen à la prochaine séance du comité, lorsque l'ébauche de rapport sera étudiée.

À 10 h 28, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 20, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Hubley, Sibberson, St. Germain, C.P. et Watt (4).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Corbin (1).

Aussi présentes : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lisa L. Patterson et Tonina Simeone.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (See Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.)

WITNESSES:

As a panel:

EnCana Corporation:

Andrew Popko, Vice-President, Aboriginal Relations.

Forest Products Association of Canada:

Avrim Lazar, President and CEO;

Andrew de Vries, Director, Conservation Biology and Aboriginal Affairs.

The Chair made opening remarks.

Mr. Popko and Mr. Lazar each made a statement and, with Mr. de Vries, answered questions.

At 7:07 p.m., the committee suspended.

At 7:11 p.m., the committee resumed, in camera.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.)

It was agreed that staff remain.

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee considered a draft report.

It was agreed:

That the draft report entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice* be adopted;

That the Chair be authorized to make the changes that were discussed and approved by the members, as well as the minor typographical and grammatical corrections deemed necessary, without however modifying the substance of the report;

That the Chair table this report in the Senate at the earliest opportunity.

At 8:06 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son examen de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.*)

TÉMOINS :

En table ronde :

EnCana Corporation :

Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones.

Association des produits forestiers du Canada :

Avrim Lazar, président-directeur général;

Andrew de Vries, directeur, Biologie de conservation et Affaires autochtones.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

MM. Popko et Lazar font chacun une déclaration puis, aidés de M. de Vries, répondent aux questions.

À 19 h 7, la séance est interrompue.

À 19 h 11, la séance reprend à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son étude concernant la nature et le statut du processus fédéral de règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.*)

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu :

Que l'ébauche de rapport intitulé *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire* soit adoptée;

Que le président soit autorisé à faire les changements qui ont été discutés et approuvés par les membres, ainsi que toutes corrections typographiques et grammaticales jugées nécessaires, sans toutefois modifier la teneur du rapport;

Que le président dépose son rapport au Sénat aussitôt que possible.

À 20 h 6, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, St. Germain, P.C., and Watt (7).

Other senator present: The Honourable Senator Fraser (1).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 11, 2006, the committee began its consideration of Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia.

APPEARING:

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Paula Isaak, Education Jurisdiction Negotiator;

Lynne Huestis, Counsel, Justice Canada.

First Nations Education Steering Committee of British Columbia:

Christa Williams, Executive Director;

Nathan Matthew, Chief Negotiator;

Nancy Morgan, Legal Counsel;

Jan Haugen, Executive Assistant.

The Chair made opening remarks.

The minister made a statement and answered questions.

At 10:16 a.m., the committee suspended.

At 10:18 a.m., the committee resumed.

Mr. Matthew and Ms. Williams each made a statement and answered questions.

At 10:32 a.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia.

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, St. Germain, C.P. et Watt (7).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Fraser (1).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tonina Simeone.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 11 décembre 2006, le comité entreprend son examen du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique.

COMPARAÎT :

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Paula Isaak, négociatrice des compétences en matière d'éducation;

Lynne Huestis, conseillère juridique, Justice Canada.

Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique :

Christa Williams, directrice générale;

Nathan Matthew, négociateur en chef;

Nancy Morgan, conseillère juridique;

Jan Haugen, assistante exécutive.

Le président fait une déclaration liminaire.

Le ministre fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 16, la séance est interrompue.

À 10 h 18, la séance reprend.

M. Matthew et Mme Williams font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 10 h 32, il est convenu que le comité fasse l'examen article par article du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique.

It was agreed that the title stand postponed.

Il est convenu de réserver le titre.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

Il est convenu de réserver l'article 1 (titre abrégé).

It was agreed that clauses 2 and 3 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 2 et 3.

It was agreed that clauses 4 to 6 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 4 à 6.

It was agreed that clauses 7 to 10 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 7 à 10.

It was agreed that clauses 11 to 17 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 11 à 17.

It was agreed that clauses 18 to 21 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 18 à 21.

It was agreed that clause 22 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 22.

It was agreed that clause 23 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 23.

It was agreed that clause 24 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 24.

It was agreed that clause 25 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 25.

It was agreed that clauses 26 to 30 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 26 à 30.

It was agreed that clause 31 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 31.

It was agreed that clauses 32 to 34 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 32 à 34.

It was agreed that clause 35 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 35.

It was agreed that clause 1 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

It was agreed that the title carry.

Il est convenu d'adopter le titre.

It was agreed that this Bill be adopted without amendment.

Il est convenu d'adopter le projet de loi non modifié.

It was agreed that the Chair report the bill to the Senate, without amendment, at the earliest opportunity.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi non modifié au Sénat aussitôt que possible.

At 10:35 a.m., it was agreed that the committee adjourned to the call of the Chair.

À 10 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, December 11, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

FIFTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, to examine and report on the general concerns of First Nations in Canada related to the federal Specific Claims process, now tables its final report entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*.

Respectfully submitted,

Le président,

GERRY ST. GERMAIN

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 11 décembre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport, sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat, le mardi 30 mai 2006 à examiner, pour en faire rapport, les préoccupations générales des Premières nations du Canada concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières, dépôse maintenant son rapport final intitulé *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*.

Respectueusement soumis,

Le président,

GERRY ST. GERMAIN

Chair

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 28, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9 a.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

Senator Nick G. Sibbeston (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Good morning. Our committee is convened this morning to hear further witnesses on our study to examine the role of Aboriginal people in business and economic projects in our country. We have been to all regions of the country and we have heard many witnesses. Today we have before us representatives from Nunavut Tunngavik.

Alastair Campbell, Senior Policy Advisor, Nunavut Tunngavik Inc.: Thank you, Senator Sibbeston. With me today are me Brad Hickes, Acting Director for Business and Economic Development, and two people who are not part of the official Nunavut Tunngavik delegation but who very much interested in what we are saying, Okalik Eegeesiak from the national Inuit organization, the Inuit Tapiriit Kanatami, and Glenn Cousins from Nunavut Economic Forum.

Nunavut Economic Forum is a broad umbrella group that has more than 20 member organizations. It was set up as a think tank for Nunavut economic policy and it coordinates the various policies. Nunavut Tunngavik, the Government of Nunavut and the federal government are all part of it, along with many other groups and organizations, including development corporations. It has an independent perspective, but many of the same concerns and certainly the same interests.

I would like to thank the committee for the opportunity to make the presentation this morning. NTI's president, Paul Kaludjak, very much wanted to be here today. He asked us to extend his regrets; he is not able to come because of prior commitments.

Nunavut Tunngavik Inc., NTI, represents Nunavut Inuit and is responsible for implementing the Nunavut Land Claims Agreement. There are about 25,000 Inuit beneficiaries registered under the agreement and 90 per cent of them live in Nunavut.

The Nunavut Land Claims Agreement was signed in 1993. It is a treaty under section 35 of the Constitution Act, 1982. It is the biggest land claims agreement in Canadian history. Nunavut covers one fifth of the land mass of Canada and also includes adjacent marine areas. Under the Nunavut Land Claims Agreement, fee simple title to about 18 per cent of Nunavut is owned by three regional Inuit associations,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

Le sénateur Nick G. Sibbeston (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Bonjour. Notre comité se réunit ce matin pour entendre d'autres témoins dans le cadre de notre étude de la participation des peuples et entreprises autochtones à des projets de nature économique au pays. Nous sommes allés dans toutes les régions du pays et avons entendu de nombreux témoins. Aujourd'hui nous avons devant nous des représentants de Nunavut Tunngavik.

Alastair Campbell, conseiller principal en politiques, Nunavut Tunngavik Inc. : Merci, sénateur Sibbeston. M'accompagnent aujourd'hui Brad Hickes, directeur intérimaire, développement des affaires économiques, et deux personnes qui ne font pas partie de la délégation officielle de Nunavut Tunngavik mais qui sont très intéressées par nos propos, Okalik Eegeesiak de l'organisation inuite nationale Inuit Tapiriit Kanatami, et Glenn Cousins du Nunavut Economic Forum.

Le Nunavut Economic Forum est un groupe de coordination qui comprend plus de vingt membres. Il a été mis sur pied pour étudier le développement économique du Nunavut et il coordonne les diverses politiques. Nunavut Tunngavik, le gouvernement du Nunavut et le gouvernement fédéral en font tous partie, de même que de nombreux autres groupes et organismes, notamment des sociétés de développement. Il a une perspective distincte mais partage les mêmes préoccupations et certainement les mêmes intérêts.

J'aimerais remercier les membres du comité pour l'occasion qui m'est offerte de présenter un exposé ce matin. Le président de NTI, Paul Kaludjak, aurait beaucoup aimé être ici aujourd'hui. Il nous a demandé de vous présenter ses regrets car il n'a pu venir en raison d'engagements qu'il avait déjà pris.

Nunavut Tunngavik Inc., NTI, représente les Inuits du Nunavut et est responsable de la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Quelque 25 000 bénéficiaires inuits sont inscrits en vertu de l'accord, et 90 p. 100 d'entre eux habitent le Nunavut.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été signé en 1993. Il s'agit d'un traité signé en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. C'est le plus important accord sur les revendications territoriales dans l'histoire du Canada. Le Nunavut couvre le cinquième de la superficie terrestre du Canada et englobe notamment des zones marines adjacentes. En vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut,

and these three regional bodies are represented on the board of NTI. A further 1.8 per cent of subsurface title is owned by NTI.

NTI participates in national and international Inuit and Aboriginal bodies. The president of NTI is a member of the board of the Inuit Tapiritt Kanatami and the Inuit Circumpolar Council that represents Inuit from Greenland across to Siberia. NTI is also active in the Aboriginal land claims agreement coalition established in 2003. Its aim is to develop a forward-looking policy in implementing modern treaties, that is, modern land claims agreements. Besides NTI, in the coalition there are Aboriginal groups from Labrador, Northern Quebec, James Bay, Mackenzie Valley, Yukon and Northern British Columbia.

The coalition held two major conferences on claims implementation in 2003 and 2006. I would like to tell you that the coalition will be meeting in Ottawa on December 6, and I expect that this committee will be receiving a letter from the coalition. NTI would very much encourage members of the committee to meet with the coalition at that time, if possible.

The concern of this committee is conditions that foster or hinder development in Aboriginal communities. We can provide some comments on that from a Nunavut perspective. Our approach is based on *Nunavut Economic Outlook* and *Nunavut Economic Development Strategy* and we will leave copies of those documents here with the committee.

Essentially, we follow the Conference Board of Canada in talking about development as four forms of capital that must be developed: natural, physical, human and organizational. Each has its own particular role or place. What is important is that these are synergistic; you cannot isolate one from the other. We will use this framework to outline some of the opportunities, challenges and obstacles facing development in Nunavut.

Mr. Hickes will now talk about some of the natural capital and what it means in terms of Nunavut's economy and the place of Inuit in that economy.

Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development, Nunavut Tunngavik Inc.: As Mr. Campbell just mentioned, I will discuss natural capital. Natural capital includes water, vegetation, land, minerals, oil and gas, fish, animals and the landscape. It also includes knowledge of these natural assets.

Natural capital sustains a traditional economy. Nunavut's economy depends both on land-based activities, such as hunting and fishing, and on wages and commercial activity. While it is difficult to quantify the value of the traditional economy in monetary terms, there are tangible quality of life benefits,

environ 18 p. 100 du Nunavut appartient en fief simple à trois associations inuites régionales, et ces trois organismes régionaux sont représentés au sein du conseil d'administration de NTI. Cette dernière détient en outre des droits sur 1,8 p. 100 du sous-sol.

NTI est membre d'organisations inuites et autochtones nationales et internationales. Le président de NTI est membre du conseil d'administration d'Inuit Tapiritt Kanatami et du Conseil circumpolaire inuit, qui représente les Inuits depuis le Groenland jusqu'à la Sibérie. NTI joue également un rôle actif dans la coalition formée en 2003 pour favoriser les accords sur les revendications territoriales autochtones. Son objectif consiste à élaborer une politique progressiste en vue de la mise en oeuvre de traités modernes, c'est-à-dire des accords modernes sur les revendications territoriales. Outre NTI, la coalition comprend des groupes autochtones du Labrador, du Nord québécois, de la Baie James, de la vallée du Mackenzie, du Yukon et du nord de la Colombie-Britannique.

La coalition a tenu deux importantes conférences sur la mise en oeuvre des revendications en 2003 et en 2006. J'aimerais vous dire que la coalition se réunira à Ottawa le 6 décembre, et je crois que le comité devrait recevoir une lettre de la coalition. Les responsables de NTI invitent les membres du comité à rencontrer les membres de la coalition à cette occasion, si possible.

L'objectif de ce comité est de connaître les conditions qui favorisent ou entravent le développement dans les collectivités autochtones. Nous pouvons vous donner à cet égard le point de vue du Nunavut. Notre approche est inspirée de *Nunavut Economic Outlook* et de *Nunavut Economic Development Strategy*, deux documents dont nous remettions des exemplaires au comité.

Essentiellement, nous suivons le Conference Board du Canada en ce qui concerne les quatre formes de capital à développer : naturel, physique, humain et organisationnel. Chacun a son propre rôle et sa propre place. Ce qui importe, c'est leur synergie; on ne peut les isoler les uns des autres. Nous utiliserons ce cadre pour décrire certaines des possibilités et certains des défis et des obstacles au développement au Nunavut.

M. Hickes parlera maintenant du capital naturel, de son importance dans l'économie du Nunavut et de la place des Inuits dans cette économie.

Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc. : Comme vient de le mentionner M. Campbell, je vais parler de capital naturel. Le capital naturel comprend l'eau, la végétation, la terre, les minéraux, le pétrole et le gaz, les poissons, les animaux et le paysage. Il comprend également la connaissance de ces biens naturels.

Le capital naturel permet d'assurer la viabilité d'une économie traditionnelle. L'économie du Nunavut dépend à la fois d'activités rattachées aux ressources naturelles, par exemple la chasse et la pêche, et d'activités commerciales et rémunérées. Bien qu'il soit difficile de quantifier la valeur de l'économie traditionnelle

as well as the benefits of nutritious food, cultural heritage and some economic returns.

The Baffin Fisheries Coalition has worked closely with Royal Greenland, a Greenlandic Crown corporation, and has obtained 51 per cent ownership of two vessels, the *Inuksuk 1* and the *Ujukukak*. Earlier this year, Nunavut secured a 2,500-tonne turbot quota increase in the offshore division 0A. As of November 14, 2006, Nunavut vessels successfully fished their entire turbot quota in the division 0A. This shows that Nunavut has the ability to expand its fishing industry.

As expected, Nunavut's mining industry output decreased from 2003 to 2006 as mines closed — Polaris, Strathcona and Lupin. The pace of mining development is now growing with the opening of the Jericho mine this summer and the recent approval for two more mines to go ahead. Exploration continues to be intensive and more development is anticipated in all three regions of Nunavut.

Impact benefit agreements are provided for in the Nunavut Land Claims Agreement and can secure community employment and commercial benefits from mining developments. The Nunavut Land Claims Agreement also provides for a small portion of Crown royalties to be paid to the Nunavut Trust.

Considerable investments are being made to increase our knowledge of our natural capital, including geosciences and geological mapping, fish stock studies and wildlife studies, using a combination of conventional scientific methods and traditional knowledge.

The northern environment is vulnerable to contaminants that can get into the food chain at concentrated levels and ultimately be consumed. In the Baffin and Kivalliq regions, more than one quarter of the population is taking in levels of mercury through country food — that is caribou, seal and all the wildlife harvested through traditional hunting activities — that are considered above the level known to be safe. Studies have also found high levels of PCB concentration in Inuit women, including those living in Nunavut.

As part of natural capital, we would like to focus on tourism as a sector of the economy that is closely tied to natural capital assets. Tourism was identified in *Nunavut Economic Development Strategy* as offering excellent prospects for large-scale growth. This sector can provide some of the economic diversity required for the Nunavut economy. A key factor that makes this sector desirable is that it helps stimulate economic activities in remote areas that have few economic alternatives.

en termes monétaires, elle n'en offre pas moins des avantages tangibles en ce qui concerne la qualité de la vie, ainsi que la qualité des aliments, le patrimoine culturel et certaines retombées économiques.

La Baffin Fisheries Coalition a travaillé en étroite collaboration avec Royal Greenland, une société d'État groenlandaise, et a obtenu une partie de 51 p. 100 dans la propriété de deux navires, l'*Inuksuk 1* et l'*Ujukukak*. Au début de cette année, le Nunavut a obtenu une augmentation du quota de pêche au turbot de 2 500 tonnes dans la division hauturière 0A. Au 14 novembre 2006, les navires du Nunavut avaient pris la totalité de leur quota de turbot dans la division 0A, ce qui montre que le Nunavut a la capacité de développer son industrie de la pêche.

Comme on pouvait s'y attendre, la production de l'industrie minière du Nunavut a diminué de 2003 à 2006 et des mines ont fermé — Polaris, Strathcona et Lupin. Aujourd'hui le développement minier a repris sa croissance grâce à l'ouverture de la mine Jericho cet été et l'approbation récente de l'ouverture de deux autres mines. L'exploration demeure importante et il devrait y avoir encore du développement dans les trois régions du Nunavut.

Des ententes sur les répercussions et les avantages sont prévues dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et peuvent créer de l'emploi dans les collectivités et des avantages commerciaux découlant de l'exploitation minière. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit également le versement de redevances à la Fiducie du Nunavut.

Des investissements considérables sont faits pour accroître notre connaissance de notre capital naturel, notamment par le biais de la cartographie géoscientifique et géologique, l'étude des stocks de poissons et des études sur la faune réalisées à l'aide de méthodes scientifiques conventionnelles et des connaissances traditionnelles.

L'environnement nordique est vulnérable aux contaminants qui peuvent se retrouver dans la chaîne alimentaire à des concentrations élevées et être éventuellement consommés. Dans les régions de Baffin et de Kivalliq, plus du quart de la population absorbe du mercure à des concentrations supérieures à celles qui sont considérées comme sécuritaires en mangeant de la nourriture locale — du caribou, du phoque et tout le gibier chassé de façon traditionnelle. Des études ont aussi révélé la présence de concentrations de PCB chez les femmes inuites, notamment celles vivant au Nunavut.

Pour ce qui concerne le capital naturel, nous aimerions nous concentrer sur le tourisme, un secteur de l'économie auquel sont étroitement liés les actifs du capital naturel. Selon la stratégie de développement économique du Nunavut (*Nunavut Economic Development Strategy*), le tourisme offre d'excellentes perspectives de croissance à grande échelle. Ce secteur peut offrir une partie de la diversité économique qu'exige l'économie du Nunavut. Il est attrayant car il permet de stimuler l'activité économique dans les régions éloignées où les possibilités de développement économique sont peu nombreuses.

If managed properly, tourism is environmentally sustainable. There is the SMART program, a Sustainable Model for Arctic Regional Tourism, which gets more into ecotourism and fits well with Inuit culture.

With additional resources and training opportunities, more Inuit would have access to an economic sector that provides a bridge between land-based activities and the commercial economy. Direct funding for tourism amounts to \$2.8 million from the Government of Nunavut. Tourism also receives federal funding through Indian and Northern Affairs Canada, Aboriginal Business Canada, Canadian Tourism Commission, Canadian Tourism Human Resource Council, Canadian Heritage, and Parks Canada.

An issue with these funding programs is their accessibility to Nunavut Inuit. There are reoccurring delivery problems. Program funding channels are designed and operated based on Southern Canadian models, which reflect other geographic needs and might not be suitable for Nunavut.

That is the natural capital. I think Mr. Campbell will speak more about the physical capital.

Mr. Campbell: Physical capital is usually understood as infrastructure — housing, government buildings, et cetera. Often one hears the comment that so much money is spent in Nunavut with little return. Partly that is because there are 25 communities in Nunavut. Because they are isolated from each other, each community needs a certain amount of infrastructure, such as airstrip, power plant, RCMP detachment, municipal facilities and school. There are no roads or rail links to other parts of Canada or between communities. Transportation is by air or by sealift, with a shipping season that runs from July to November in the southern parts of Nunavut.

There are major diseconomies of scale in Nunavut's physical infrastructure and in other aspects of Nunavut's economy as well. Connected to this is what we could call an infrastructure deficit. Much of Nunavut's infrastructure is aging; it is overused. Despite reliance on sealift for construction materials, fuels, food and general cargo, there are no deep-water port facilities. The lack of deep-water port facilities creates problems for construction, such as timing problems for unloading materials. It also limits Nunavut from obtaining the full benefits of its commercial fishery and reduces tourism potential, because tourists have to be taken from the boat and put into other boats to be taken to shore.

S'il est géré correctement, le tourisme est durable sur le plan de l'environnement. Il y a le programme SMART (Sustainable Model for Arctic Regional Tourism) qui fait davantage dans l'écotourisme et convient bien à la culture inuite.

S'ils disposaient de ressources additionnelles et avaient davantage d'occasions de formation, un plus grand nombre d'Inuits auraient accès à un secteur économique qui leur permet de faire le pont entre les activités rattachées aux ressources naturelles et l'économie commerciale. Le gouvernement du Nunavut verse 2,8 millions de dollars pour le financement direct du tourisme. Des fonds sont également versés dans le secteur du tourisme par Affaires indiennes et du Nord Canada, Entreprise autochtone Canada, la Commission canadienne du tourisme, le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme, Patrimoine canadien et Parcs Canada.

Le problème en ce qui concerne ces programmes de financement, c'est leur accessibilité aux Inuits du Nunavut. Il y a des problèmes récurrents de prestation. Les mécanismes des programmes de financement sont conçus et appliqués en fonction de modèles qui viennent du sud canadien. Ils tiennent compte d'autres besoins géographiques et ne conviennent pas nécessairement au Nunavut.

Voilà pour le capital naturel. Je crois que M. Campbell abordera la question du capital physique.

M. Campbell : Le capital physique s'entend généralement de l'infrastructure — le logement, les immeubles gouvernementaux, et cetera. On entend souvent dire que beaucoup d'argent est dépensé au Nunavut mais que les retombées sont peu nombreuses. C'est en partie parce qu'il n'y a que 25 collectivités au Nunavut. Comme elles sont éloignées les unes des autres, chacune d'elles a besoin de certaines infrastructures, par exemple une piste d'atterrissement, une installation de production d'électricité, un détachement de la GRC, des installations municipales et une école. Il n'y a aucun lien routier ou ferroviaire avec le reste du Canada ou entre les collectivités. Le transport se fait par air ou par mer, et la saison du transport s'étend de juillet à novembre dans la partie sud du Nunavut.

L'infrastructure physique du Nunavut comporte d'importantes déséconomies d'échelle, tout comme d'autres aspects de l'économie du Nunavut. Nous avons à cet égard ce que nous pourrions appeler un déficit d'infrastructure. Une bonne partie de l'infrastructure du Nunavut vicillicit; elle est surutilisée. Même si nous comptons sur le transport maritime pour la livraison des matériaux de construction, du carburant, de la nourriture et de divers autres articles, il n'y a aucune installation portuaire en eau profonde. L'absence d'installations portuaires en eau profonde crée des problèmes dans la construction, par exemple en raison du temps qu'il faut pour décharger les matériaux. Elle empêche également le Nunavut d'exploiter pleinement sa pêche commerciale et réduit les possibilités en matière de tourisme car les touristes doivent descendre du navire pour monter à bord d'autres bateaux pour se rendre à terre.

There are no hydroelectricity plants or grid connections. Diesel fuel is used to generate electricity. Electrical costs range from about somewhere in the region of 40 cents per kilowatt hour to \$1.12, which you can compare to approximately 7.5 cents per kilowatt hour in Ottawa, for example.

It is worth mentioning that climate change is having a severe impact on Nunavut's physical capital. Changing weather conditions can restrict access to mineral resources as winter roads become less reliable. We saw this last year in the Northwest Territories in terms of access to mines, and also in Nunavut with the developing Jericho mine. Also, much of the infrastructure is built on permafrost. Among the effects of climate change are changes in permafrost, which may have major cost implications.

Housing is an important example of the deficit in Nunavut's infrastructure. Nunavut currently has the highest rate of overcrowding in housing in Canada. It has been demonstrated in a study by Frank Tester, a sociologist at the University of British Columbia — and it is generally known apart from that particular study — that many negative social indications, such as substance abuse, family violence and even suicide, are linked to overcrowded housing conditions. Poor health conditions also come from overcrowded housing.

In 2005, there was a joint NTI-government report on housing, which concluded that about 500 to 600 units a year are needed to cover the backlog of housing and to maintain progress in relation to the expanding population.

The federal government recently provided \$200 million to the Nunavut Housing Corporation, and this is expected to provide 725 to 750 units over five years. We certainly recognize the importance of this contribution as very valuable, even though it is short of being able to provide the 500 to 600 units that are required annually. We mention this not only to acknowledge the step that has been taken but also to indicate the real size of the step that needs to be taken.

I would comment briefly on two other sections, and perhaps Mr. Hickes can speak to human capital.

Mr. Hickes: Human capital is the people who live in Nunavut, including their knowledge, skills and abilities. Based on a 2004 estimate, Nunavut's population is around 30,000 people. Approximately 85 per cent of the population is Inuit. Iqaluit is the largest community and the capital and has a population of about 6,500. It is also the only tax-based municipality in Nunavut. Nunavut has the youngest population in Canada, the median age being 22 years as compared to a median age of 37.6 years for Canada as a whole. It is a very young population.

Mr. Justice Thomas Berger has found a failure in the Nunavut educational system with regard to successfully educating Inuit students. The graduation rate is only 25 per cent. In his view, the failure to provide adequately for instruction in Inuktitut beyond

Il n'y a aucune centrale hydroélectrique ni de branchement de réseau. L'électricité est produite à partir de carburant diesel. Le prix de l'électricité varie d'environ 40 ¢ à 1,12 \$ le kilowattheure, alors qu'à Ottawa, par exemple, il est d'environ 7,5 ¢ le kilowattheure.

Il importe de noter que le changement climatique a des conséquences graves sur le capital physique du Nunavut. Les conditions météorologiques peuvent restreindre l'accès aux ressources minérales en raison des routes qui deviennent moins fiables. Nous l'avons vu l'an dernier dans les Territoires du Nord-Ouest dans le cas de l'accès aux mines, ainsi qu'au Nunavut dans le cas de la mise en exploitation de la mine Jericho. En outre, une bonne partie de l'infrastructure repose sur le pergélisol. Le changement climatique modifie le pergélisol, ce qui peut avoir d'importantes conséquences sur le plan des coûts.

Le logement constitue un bon exemple du déficit d'infrastructure du Nunavut. Le Nunavut a en ce moment le taux le plus élevé de surpeuplement des logements au Canada. Il a été démontré dans une étude de Frank Tester, sociologue à l'Université de la Colombie-Britannique — et le fait est généralement connu en dehors des cadres de cette étude — que de nombreux problèmes sociaux, par exemple l'abus d'alcool ou d'autres substances, la violence familiale, et même le suicide, ont un lien avec le surpeuplement des logements. Le mauvais état de santé est également attribuable au surpeuplement des logements.

En 2005, un rapport sur le logement préparé par NTI et le gouvernement a conclu qu'il faudrait de 500 à 600 unités par année pour combler le retard dans le logement et pour maintenir le rythme par rapport à la croissance de la population.

Le gouvernement fédéral a récemment versé 200 millions de dollars à la Société d'habitation du Nunavut, ce qui devrait permettre la mise en place de 725 à 750 unités sur une période de cinq ans. Nous reconnaissons certainement l'importance de cette contribution fort valable, même si elle ne permettra pas d'obtenir les 500 à 600 unités requises chaque année. Nous le soulignons non seulement pour reconnaître la mesure qui a été prise mais aussi pour illustrer la véritable ampleur de la mesure qui doit être prise.

Je pourrai faire de brefs commentaires sur deux autres sections, et M. Hickes pourra parler de capital humain.

M. Hickes : Le capital humain, ce sont les gens qui habitent le Nunavut, leurs connaissances, leurs compétences et leurs capacités. Selon une estimation de 2004, la population du Nunavut est d'environ 30 000 personnes. Environ 85 p. 100 de la population est inuite. Iqaluit en est la capitale et la plus importante collectivité, et sa population est d'environ 6 500 personnes. Elle est également la seule municipalité du Nunavut qui perçoit des taxes. Le Nunavut a la population la plus jeune du Canada, l'âge médian y étant de 22 ans. Il est de 37,6 ans dans l'ensemble du Canada. C'est une population très jeune.

Le juge Thomas Berger a constaté une lacune dans le système d'éducation du Nunavut pour ce qui concerne la réussite des élèves. Le taux d'obtention de diplôme n'y est que de 25 p. 100. À son avis, l'absence d'enseignement adéquat en inuktitut après le

the elementary grades bears a great deal of responsibility for this failure. Although the picture is bleak overall, there are hopeful signs. One of those signs is that the number of students applying for funding through Financial Assistance to Nunavut Students, FANS, has increased from 815 students in 2002-03 to 1,292 students in 2005-06.

In considering Nunavut's capital deficit, the health deficit must be acknowledged. The Nunavut government spends about 22 per cent of its GDP on health care. That is more than double the Canadian average. Transportation costs are also a major contributor to the high expenditures, but there are significant health concerns as well.

The infant mortality rate is three times higher in Nunavut than the Canadian average. Life expectancy for men is 67 years in Nunavut, compared to 75 years in Canada as a whole. It is 70 years for women compared to 81 years in Canada as a whole. As well, Nunavut has the highest tuberculosis rate in Canada. The rate of lower respiratory tract infections in Nunavut is among the highest in the world.

Mr. Campbell: I will cover briefly the last aspect of capital development. Organizational capital is often left out of the picture but, in fact, it is very important. By organizational capital we mean the structure and operations of government; the private sector; in Nunavut's case, Inuit organizations; non-profit bodies; and generally social organization as a whole. It is important that Nunavut is a territorial government like the other territorial governments. There is a land claims agreement that provides a single regime for the land claims settlement for the whole of Nunavut, giving some certainty. There is a difference between Nunavut and other jurisdictions in that regard. For example, industry knows what it is dealing with in terms of title to land, unlike in areas of Canada where claims have not been settled.

There are a number of institutions of public government. They are joint management boards comprised of Inuit and government representatives set up under the land claims agreement. However, there are some problems, such as the fact that the institutions for public government are not properly resourced. Recently, Justice Berger made an effort at conciliation between NTI and the government on what should be the resourcing level for these institutions. He has recommended resourcing needs, to which the parties agreed, but progress has not been made in securing the funding so we do not know where it stands. Unfortunately, implementation of the Nunavut Land Claims Agreement is a characteristic story of slow progress, perhaps no progress, even when there appears to have been an agreement.

It is worth mentioning government contracting. Government is the driver of the Nunavut economy, spending about 60 per cent of the territory's gross domestic product compared to only 22 per cent for the rest of Canada. Government contracting is

principally responsible for this failure. Bien que la situation puisse sembler sombre dans l'ensemble, il y a des signes encourageants. Par exemple, le nombre d'élèves qui demandent du financement par l'entremise de l'aide financière aux élèves du Nunavut est passé de 815 en 2002-2003 à 1 292 en 2005-2006.

Lorsqu'on évalue le déficit en capital du Nunavut, il faut tenir compte du déficit dans la santé. Le gouvernement du Nunavut consacre environ 22 p. 100 de son PIB à la santé. C'est plus du double de la moyenne canadienne. Les transports représentent une partie importante des dépenses mais il y a aussi de graves préoccupations en ce qui concerne la santé.

Le taux de mortalité infantile est trois fois plus élevé au Nunavut que la moyenne canadienne. L'espérance de vie des hommes est de 67 ans au Nunavut, comparé à 75 ans dans l'ensemble du Canada. Elle est de 70 pour les femmes, comparé à 81 ans dans l'ensemble du Canada. En outre, le Nunavut a le nombre de cas de tuberculose le plus élevé au Canada. Le nombre d'infections des voies respiratoires inférieures au Nunavut est parmi les plus élevés au monde.

M. Campbell : J'aborderai brièvement le dernier aspect du développement du capital. Le capital organisationnel est souvent négligé mais en fait, il est très important. Le capital organisationnel comprend la structure et les opérations du gouvernement; le secteur privé; dans le cas du Nunavut, les organisations inuites; les organismes sans but lucratif; et l'organisation sociale dans son ensemble. Il est important que le Nunavut ait un gouvernement territorial comme les autres gouvernements territoriaux. Il y a un accord sur les revendications territoriales qui permet d'avoir un régime unique pour le règlement des revendications territoriales de l'ensemble du Nunavut, ce qui nous procure une certaine assurance. Il y a une différence entre le Nunavut et d'autres administrations à cet égard. Par exemple, les industries savent à quoi s'en tenir en ce qui concerne les titres de propriété, contrairement aux régions du Canada où les revendications n'ont pas été réglées.

Il y a de nombreuses institutions de gouvernement populaire. Ce sont des conseils de gestion mixtes composés de représentants inuits et du gouvernement mis sur pied en vertu de l'accord sur les revendications territoriales. Cependant, il y a certains problèmes, par exemple le fait que les institutions de gouvernement populaire n'ont pas les ressources nécessaires. Récemment, le juge Berger a tenté de rapprocher NTI et le gouvernement pour ce qui concerne le niveau de ressourcement de ces institutions. Il a recommandé des besoins en ressourcement, que les parties ont acceptés, mais aucun progrès n'a été fait pour ce qui concerne l'obtention de fonds, ce qui fait que nous ne savons pas où en est le financement. Malheureusement, la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est un modèle de lenteur des progrès, voire d'absence de progrès, même lorsqu'il semble y avoir eu entente.

La question des contrats gouvernementaux est intéressante. Le gouvernement est le moteur de l'économie du Nunavut. Il dépense environ 60 p. 100 du produit intérieur brut du territoire en comparaison de 22 p. 100 seulement dans le reste du Canada. Les

provided for in article 24 of the Nunavut Land Claims Agreement, which requires the two governments to develop and maintain procurement policies for Inuit firms and for all government contracts. In accordance with article 24, the Government of Nunavut, with NTI, has established a policy that provides for bid preferences for Inuit firms and businesses, Nunavut firms, and local businesses. Nunavut Inuit firms may receive a 21 per cent bid preference on certain contracts.

There have been disagreements between NTI and the Government of Nunavut in developing this policy but at least we have something in common, while the same cannot be said for the Government of Canada. Treasury Board has told all departments to follow article 24 but there is no overall federal policy. The Nunavut Land Claims Agreement was signed in 1993 but article 24 has not been implemented since the signing. I draw your attention to a lengthy study recently completed by PricewaterhouseCoopers on implementation of the Nunavut Land Claims Agreement during the last five years. The study contains a lengthy chapter on article 24 and I would invite you to read that.

It is worth mentioning, perhaps, that the federal picture is not uniformly bleak. For example, the Department of National Defence, which is responsible for cleaning up about 15 old DEW Line sites across the North. DND negotiated a series of agreements with NTI between 1998 and 2001. The main agreements cover environmental standards, contracting procedures and monitoring. Through those agreements, we have been able to achieve more than 70 per cent Inuit employment on clean-ups and a greater than 70 per cent Inuit firm participation in the value of the contracting business component.

The Indian and Northern Affairs Canada has many high priority contaminated sites, most of them being old DEW Line sites as well. We are seeking an agreement with INAC similar to the one that we have with DND. INAC has agreed to negotiate with us on that subject, and we will respect that. Hopefully, we will be able to achieve a similar agreement.

I would be pleased to entertain any questions that you may have.

The Deputy Chairman: Thank you.

Senator Hubley: Good morning and welcome to the committee. You have done a great deal of work on coming together in organizations to tackle economic development. Certainly, I appreciate the way that you have looked at your four areas of strength.

I have a combined question with respect to two of your comments. It concerns the young population that you have and the educational systems you are able to provide. I think you brought it forward when you spoke about tourism and obtaining

contrats gouvernementaux sont régis par l'article 24 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui oblige les deux gouvernements à se doter de politiques d'approvisionnement en faveur des firmes inuites pour tous les contrats gouvernementaux. Conformément à l'article 24, le gouvernement du Nunavut, en collaboration avec NTI, a mis en place une politique qui accorde la préférence aux firmes et aux entreprises inuites dans les soumissions, aux firmes du Nunavut et aux entreprises locales. La préférence accordée aux firmes inuites du Nunavut peut atteindre 21 p. 100 pour certains contrats.

Il y a eu des désaccords entre NTI et le gouvernement du Nunavut concernant l'élaboration de cette politique, mais au moins nous avons quelque chose en commun, alors qu'on ne peut pas en dire autant du gouvernement du Canada. Le Conseil du Trésor a demandé à tous les ministères d'appliquer l'article 24 mais il n'y a pas de politique fédérale d'ensemble. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été signé en 1993, mais l'article 24 n'a toujours pas été mis en oeuvre. J'aimerais attirer votre attention sur une volumineuse étude récemment réalisée par PricewaterhouseCoopers concernant la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut au cours des cinq dernières années. L'étude comprend un long chapitre sur l'article 24, et je vous invite à le lire.

Il faut cependant dire que le tableau fédéral n'est pas entièrement sombre. Par exemple, le ministère de la Défense nationale est responsable du nettoyage de quelque 15 installations de l'ancien réseau DEW dans le Nord. Le MDN a négocié une série d'ententes avec NTI entre 1998 et 2001. Les principales ententes portent sur les normes environnementales, les procédures contractuelles et le suivi. Grâce à ces ententes, nous avons pu atteindre un taux d'emploi de plus de 70 p. 100 dans les opérations de nettoyage et une participation de plus de 70 p. 100 des firmes inuites pour ce qui concerne la valeur de la composante des contrats d'entreprises.

Affaires indiennes et du Nord Canada possède de nombreux lieux contaminés prioritaires, la plupart étant également des installations de l'ancien réseau DEW. Nous tentons de conclure avec le MAINC une entente semblable à celle que nous avons conclue avec le MDN. Le MAINC a accepté de négocier avec nous sur cette question et nous respecterons cela. Nous espérons pouvoir conclure une entente similaire.

C'est avec plaisir que je répondrai maintenant à vos questions.

Le vice-président : Merci.

Le sénateur Hubley : Bonjour et bienvenue au comité. Vous avez accompli beaucoup de travail dans la mise sur pied d'organisations pour favoriser le développement économique. J'apprécie certainement votre façon d'évaluer vos forces.

J'ai une question mixte concernant deux de vos commentaires. Elle porte sur votre population de jeunes et les systèmes d'éducation que vous pouvez offrir. Je crois que vous avez abordé la question lorsque vous avez parlé de tourisme et des

training opportunities for young people in that respect. Could you give us an idea of what the educational system is like and what opportunities young people have to move into different fields?

Mr. Hickes: Do you mean in relation to tourism?

Senator Hubley: Yes.

Mr. Hickes: Presently with tourism, much is being accomplished in the form of marketing. Of the present \$2.8-million investment and the additional funding being provided through the federal government, the bulk is being put into marketing. The equivalent is not being placed into product development. Therefore, there are many marketing campaigns stating that Nunavut exists, but not enough is being done in product development to get those businesses off the ground.

However, you are completely right: the businesses that do exist, if completed properly, could be tied to the educational system. I do not know if it could be accomplished in the form of vocational training, for example, but there are community economic development weeks where tours visit the communities. Nunavut Tourism is part of that effort. They try to advertise the tourism sector as offering viable careers. The potential is definitely there. It would be a natural transition, as stated in the economic development strategy; namely, when these tourism opportunities exist, they lead right from land-based activities.

I think more can be accomplished with regards to that by diversifying the educational base and maybe changing the curriculum to fit into those other avenues. If everyone is put into the cookie cutter system and no marketing is being completed, there will not be any opportunities. Conversely, if not enough is done through product development and an investment made into helping these businesses start acquiring capital, then there will not be any jobs available to go into. I do not know if that answers your question.

Senator Hubley: Yes, it does. I was thinking along the lines of entrepreneurial programs for young people, not necessarily entering into tourism. I think it gives them an idea about the opportunities and provides the skills, if their interests lie in that specific area. They will have the confidence to go forward with that.

Mr. Hickes: Yes. Along with the community economic development weeks, Skills Canada provides a presentation on a program they offer based on entrepreneurial opportunities. There are contests available for people to participate in. Presently, that is a focus of other organizations, to tap into that and create a sense of entrepreneurship within youth.

possibilités de formation des jeunes dans ce domaine. Pourriez-vous nous donner un aperçu du système d'éducation et des possibilités qu'ont les jeunes d'accéder à divers domaines?

M. Hickes : Vous voulez dire en rapport avec le tourisme?

Le sénateur Hubley : Oui.

M. Hickes : Actuellement, pour ce qui concerne le tourisme, beaucoup de choses sont réalisées sous forme de commercialisation. L'essentiel de l'investissement actuel de 2,8 millions de dollars et du financement additionnel versé par le gouvernement fédéral est consacré à la commercialisation. L'équivalent n'est pas consacré au développement de produits. Par conséquent, il y a de nombreuses campagnes de commercialisation disant que le Nunavut existe mais trop peu d'efforts sont consacrés au développement de produits pour permettre aux entreprises de prendre leur envol.

Cela dit, vous avez parfaitement raison : les entreprises qui existent, si elles sont menées correctement, pourraient être associées au système d'éducation. J'ignore s'il pourrait s'agir de formation professionnelle, par exemple, mais il y a des semaines de développement économique communautaire dans le cadre desquelles des groupes font la tournée des collectivités. Nunavut Tourism participe à ces efforts. L'organisme s'efforce de promouvoir les carrières dans le secteur du tourisme. Il y a certainement des possibilités. Ce serait une transition naturelle, comme l'indique la stratégie de développement économique; c'est-à-dire que lorsque ces possibilités d'activités touristiques existent, elles proviennent directement des activités rattachées aux ressources naturelles.

Je crois que davantage de choses pourraient être accomplies à cet égard en diversifiant la base de l'éducation et peut-être en modifiant le programme en fonction de ces cheminement. Si tout le monde est mis dans le même moule et qu'aucune commercialisation n'est faite, il n'y aura aucune possibilité. Par contre, si les efforts sont insuffisants dans le développement de produits et qu'aucun investissement n'est fait pour aider ces entreprises à obtenir du capital, il n'y aura alors aucun emploi à occuper. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Le sénateur Hubley : Oui, en effet. Je songeais aux programmes d'entrepreneuriat pour les jeunes, pas nécessairement dans le secteur du tourisme. Je crois que cela leur donne une idée des possibilités et leur permet d'acquérir des compétences, si leurs intérêts sont dans ce domaine. Ils auront la confiance nécessaire pour aller de l'avant.

M. Hickes : Oui. Parallèlement aux semaines du développement économique communautaire, Compétences Canada présente un exposé sur un programme qu'il offre sur les occasions d'entrepreneuriat. Les gens peuvent participer à des concours. Actuellement, d'autres organisations s'occupent de cela, d'exploiter ce filon et de créer un esprit d'entrepreneuriat chez les jeunes.

Senator Peterson: You mentioned Crown royalties going into a development fund. Could you expand further on that? Is it a sharing of resource revenue? If so, how much is it?

Mr. Campbell: Yes. With respect to the funding under the Nunavut Land Claims Agreement, in Nunavut all Crown royalties go to the federal government. Crown land is still held by the Crown in right of Canada.

Because there are no operating mines, there have been virtually zero Crown royalties within the last couple of years. However, the land claim agreement provides that 50 per cent of the first \$2 million of Crown royalties shall be paid to Nunavut Trust. Above royalties of \$2 million, 5 per cent will be paid out.

Nunavut Trust was the body set up under the land claim agreement to administer the capital given under the land claim agreement over 14 years, totalling about \$1.148 billion, plus those particular royalties. To make a rough analogy, the fund operates a bit like a pension fund. It invests monies and uses that to provide, for example, the operating money for NTI.

Senator Peterson: In your presentation, you also mentioned the fee simple on a considerable amount of your land, but also 1.8 per cent of the subsurface title. Does that refer to mineral rights?

Mr. Campbell: That is correct.

Senator Peterson: Why is the figure so low? Why is it only 1.8 per cent?

Mr. Campbell: I am not sure how that figure was arrived at. That was negotiated in the land claim agreement. When an agreement is negotiated, Canada is prepared to take title to so much land and provide title to so much land. That was the deal reached.

Senator Peterson: You also have mineral exploration and mines that will be opening up. Are you in a position to take advantage of that and benefit from those mines?

Mr. Campbell: Yes, very much so. Under the agreement, there is a requirement in most cases to negotiate impact benefit agreements. Through those agreements, arrangements can be made for training, hiring and the purchase of commercial benefits.

Second, Inuit land is often involved through access across the surface title. In some cases, there may be subsurface title. No mines have been operating in the last year or so. It is just beginning again.

Le sénateur Peterson : Vous avez parlé de redevances à la Couronne qui sont versées à un fonds de développement. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet? S'agit-il d'un partage des revenus tirés des ressources? Si c'est le cas, de combien d'argent s'agit-il?

Mr. Campbell : Oui. En ce qui concerne le financement en vertu de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut, toutes les redevances à la Couronne au Nunavut vont au gouvernement fédéral. Les terres de la Couronne sont toujours détenues par la Couronne du chef du Canada.

Comme il n'y a pas de mine en exploitation, il n'y a eu à peu près aucune redevance à la Couronne au cours des quelques dernières années. Cela dit, l'accord sur les revendications territoriales stipule que la moitié des deux premiers millions de dollars en redevance à la Couronne doivent être versés à Fiducie du Nunavut. Au-delà de ce montant, 5 p. 100 seront versés.

Fiducie du Nunavut est l'organisme mis sur pied en vertu de l'accord sur les revendications territoriales pour administrer le capital versé dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales sur une période de 14 ans, soit un montant d'environ 1,148 milliard de dollars, auquel s'ajoutent ces redevances. Pour faire une analogie, le fonds fonctionne un peu comme une caisse de retraite. Il investit de l'argent et se sert de cela pour fournir, par exemple, le capital d'exploitation de NTI.

Le sénateur Peterson : Lors de votre exposé vous avez parlé de propriété en fief simple d'une partie importante de votre territoire, mais aussi de la propriété de 1,8 p. 100 du sous-sol. S'agit-il de droits miniers?

Mr. Campbell : C'est exact.

Le sénateur Peterson : Pourquoi une part aussi modeste? Pourquoi seulement 1,8 p. 100?

Mr. Campbell : J'ignore comment on en est arrivé à ce chiffre. Il a été négocié dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales. Lorsqu'un accord est négocié, le Canada est disposé à acquérir certaines terres et à céder certaines terres. C'est l'entente qui a été conclue.

Le sénateur Peterson : Vous avez également de l'exploration minière et des mines qui ouvriront. Êtes-vous en mesure de tirer profit de ces mines?

Mr. Campbell : Oui, amplement. Dans la plupart des cas, l'accord stipule que des ententes sur les répercussions et les avantages doivent être négociées. Par l'entremise de ces ententes, des dispositions peuvent être prises concernant la formation, l'embauche et l'achat d'avantages commerciaux.

Deuxièmement, dans le cas des terres inuites, il est souvent question d'accès à la propriété en surface. Dans certains cas, il peut y avoir la propriété du sous-sol. Aucune mine n'est en exploitation depuis un an environ. L'exploitation vient à peine de recommencer.

Senator Peterson: That is why I asked you if you were ready. The smaller portions are land access, and you will not get much for that. I am talking about whether or not you will share in the resources. The resources belong to you. Will you get a fair return from them?

Mr. Campbell: I think there are two aspects to that question. One is with respect to the existing system. Second, if the Government of Nunavut is able to complete a devolution agreement with the Government of Canada and take responsibility for those resources the way a provincial government does, the full benefits would then return to Nunavut as a whole.

It is important to ensure that the royalties paid through mining developments and so on to the Government of Nunavut are not deducted back from the federal financing grant that is provided every year to Nunavut. This has been one of the difficulties in negotiations for devolution with the Government of the Northwest Territories, for example.

How much of the royalties are they to keep? It is assumed they will get 100 per cent, but how much of that 100 per cent will be deducted from the federal annual operating grant provided to the territorial government? If it is still a developing economy, I believe a strong argument can be made in the same way as Newfoundland has succeeded in receiving 100 per cent and not being deducted.

Senator Peterson: I agree with you entirely. I think that is your challenge.

What are the two major challenges you face today in achieving economic success that we could help you with?

Mr. Campbell: That is actually a difficult question to answer because there are four different aspects and they must be developed together. The Government of Canada must make sufficient financial capital available to develop Nunavut just as, say, the Canadian Pacific Railway was developed. The Prairies did not raise the money to build the CPR across the Prairies; it was built on a different basis. The same things have to happen with Nunavut's development.

The big thing is infrastructure. That is really important, as is human capacity development. Without the people with the knowledge and skills to take advantage of it, simply building infrastructure by itself will not turn the economy around in terms of local benefits.

Senator Peterson: I agree, but I think you should be prepared and fight hard for your rights. They will trample you if you do not. This is your chance moving in now on the resources. That is where the monies are. With the government to assist you, I think this is where you have to draw the battle lines, so to speak. I wish you well.

Le sénateur Peterson : C'est pourquoi je vous demandais si vous étiez prêts. Les plus petites portions concernent l'accès à la terre, et vous n'en tirerez pas beaucoup. Je me demande si vous aurez votre part des ressources. Les ressources vous appartiennent. En tirerez-vous un profit équitable?

M. Campbell : Je crois qu'il y a deux aspects à cette question. L'un a trait au système existant. Deuxièmement, si le gouvernement du Nunavut peut conclure un accord de transmission avec le gouvernement du Canada et assumer la responsabilité de ces ressources comme le ferait un gouvernement provincial, tous les avantages reviendraient alors à l'ensemble du Nunavut.

Il est important de s'assurer que les redevances provenant de l'exploitation minière ou autre versées au gouvernement du Nunavut ne sont pas déduites des subventions fédérales versées chaque année au Nunavut. C'est là une des difficultés dans les négociations d'ententes de transmission avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, par exemple.

Quelle proportion des redevances doit être conservée? Il est prévu que ce sera 100 p. 100, mais quelle partie de ce montant sera déduite de la subvention fédérale annuelle de fonctionnement versée au gouvernement territorial? Si l'économie est toujours en développement, je crois qu'un solide dossier peut être monté, tout comme l'a fait Terre-Neuve lorsqu'elle a réussi à obtenir 100 p. 100 sans déduction.

Le sénateur Peterson : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je crois que c'est le défi que vous devez relever.

Quels sont les deux principaux défis que nous pouvons vous aider à relever aujourd'hui pour connaître le succès économique?

M. Campbell : Il est difficile de répondre à cette question car il y a quatre aspects différents qui doivent être développés en même temps. Le gouvernement du Canada doit rendre suffisamment de capital disponible pour développer le Nunavut, tout comme, disons, le chemin de fer Canadien Pacifique a été développé. Les Prairies n'ont pas fourni l'argent pour bâtir le chemin de fer Canadien Pacifique qui traverse les Prairies; il a été construit selon des paramètres différents. La même chose doit se produire dans le cas du développement du Nunavut.

L'important, c'est l'infrastructure. C'est vraiment important, tout comme l'est le développement de la capacité humaine. Sans les connaissances et les compétences des gens pour en tirer profit, la construction de l'infrastructure à elle seule ne peut produire aucun avantage économique.

Le sénateur Peterson : Je suis d'accord, mais je crois que vous devez être disposé à vous battre pour vos droits. Vous serez piétiné si vous ne vous battez pas. C'est votre chance de vous accaparer les ressources. C'est là que se trouve l'argent. Avec le gouvernement pour vous aider, je crois que c'est ici qu'il faut tracer la ligne de bataille, pour ainsi dire. Je vous souhaite bonne chance.

Senator Dyck: You were saying that the Nunavut Land Claims Agreement was the largest land claims settlement made in Canada. You also indicated that the process of resolving land claims was slow. You probably did not use the words "never ending," but words to that effect.

In terms of your land agreement then, do you think that the outcome has been what was anticipated? Are there still things that need to be settled? Has the average citizen received any benefit so far?

Mr. Campbell: That is another difficult question.

Much that was done under the land claim agreement was done right. Some aspects of it are a bit amazing. That the government would agree to divide the territories and set up another territorial government is a major accomplishment. A capital transfer was provided for the compensation.

Those sorts of things have been done well but underlying that is the fact that Nunavut is an underdeveloped economy. In many respects, comparisons can be drawn to the Canadian economy in the 1950s. To get from there to harmonize with the rest of Canada is an enormous challenge.

It is not only the Nunavut Land Claims Agreement that has had difficulties. I think all the members of the Aboriginal land claims coalition would agree there have been big problems implementing land claims agreements. For that reason, the coalition was seeking a federal policy on land claims implementation. When a land claim agreement is signed, it has many chapters and many different government departments and there is no policy.

The Auditor General has also spoken about this to some extent. We tend to find objectives of sections in the land claim agreement. Officials lacking a centralized political direction have taken up the sections and read them like black letter law, let us say, and have given minimal interpretations of what government's obligations are. That has often had the effect of minimizing attempts to meet the objectives of the land claim agreement.

For example, we have read in briefing notes from Indian and Northern Affairs Canada that NTI has never actually proven there is any case in which the government has broken Article 24 regarding federal government contracting. We do not follow every single government contract to be able to keep tabs on that. We are not set up to operate that way. However, the objectives of Article 24 are increased Inuit firm participation in the Nunavut economy and participation of Inuit in the Nunavut workforce at a representative level. Are those objectives being met? They are being met very slowly and, in some respects,

Le sénateur Dyck : Vous disiez que l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut était le plus important règlement sur les revendications territoriales conclu au Canada. Vous avez également indiqué que le processus de règlement des revendications territoriales était lent. Vous n'avez peut-être pas utilisé les mots « sans fin » mais des mots qui voulaient dire la même chose.

En ce qui concerne votre accord alors, croyez-vous que le résultat obtenu est celui qui avait été prévu? Y a-t-il encore des choses à régler? Le citoyen moyen en a-t-il tiré profit jusqu'à maintenant?

M. Campbell : C'est là une autre question difficile.

Une bonne partie de ce qui a été fait dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales a été bien fait. Certains de ces aspects sont un peu étonnans. Que le gouvernement accepte de diviser les territoires et de mettre en place un autre gouvernement territorial constitue une importante réalisation. Un transfert de capital a été effectué à titre de compensation.

Ces choses ont été bien faites mais un fait sous-jacent demeure : le Nunavut est une économie sous-développée. A bien des égards, des comparaisons peuvent être faites avec l'économie canadienne des années 50. Partir de là pour atteindre l'harmonisation avec le reste du Canada représente un énorme défi.

Il n'y a pas que l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut qui a eu des difficultés. Je crois que tous les membres de la coalition autochtone pour les revendications territoriales seront d'accord pour dire qu'il y a eu d'importants problèmes dans la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales. Pour cette raison, la coalition demandait qu'il y ait une politique fédérale relative à la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales. Lorsqu'un accord est signé, il comporte de nombreux chapitres et met en cause divers ministères et il n'y a pas de politique.

La vérificatrice générale en a également parlé quelque peu. Nous avons tendance à trouver des objectifs aux sections de l'accord sur les revendications territoriales. Les fonctionnaires qui manquent d'orientation politique centralisée ont abordé les sections et les ont interprétées comme des règles de droit immuables, si l'on peut dire, et ils ont donné une interprétation minimale des obligations du gouvernement. Cela a souvent eu pour conséquence de minimiser les efforts visant à atteindre les objectifs de l'accord sur les revendications territoriales.

Par exemple, nous avons lu dans des notes d'information provenant d'Affaires indiennes et du Nord Canada que NTI n'a jamais vraiment prouvé que le gouvernement a violé l'article 24 en ce qui concerne les contrats du gouvernement fédéral. Nous ne suivons pas chaque contrat gouvernemental pour pouvoir surveiller cela. Nous ne sommes pas organisés pour fonctionner ainsi. Cela dit, les objectifs de l'article 24 consistent à accroître la participation des firmes inuites à l'économie du Nunavut et la participation des Inuits au marché du travail du Nunavut à un niveau représentatif. Ces objectifs sont-ils atteints? Ils sont

very fleetingly. With exceptions like the Department of National Defence agreement for DEW Line cleanup, they are not being met very well at all.

Senator Dyck: I believe Mr. Hickes said something about using a southern model for development, which does not necessarily fit because you have a small population compared to the actual land mass that you have — a small population that is isolated and spread out without adequate means of transportation between communities.

Given the situation of the territory, what would be the most effective way to achieve economic viability? What are the best opportunities?

Mr. Campbell: I assume you are asking which sectors are available for this.

Senator Dyck: I am asking about tourism versus land-based activities, maintenance of traditional lifestyles, and so on.

Mr. Campbell: There are many areas and they all have potential. Expectations are that the mining industry will develop and bring benefits. In the past, in the history of mining in the North, often the outside company came in, took the material out of the land and left with all the benefits, and there was little return to the local population. Through things like impact benefit agreements and, hopefully, devolution of natural resources to the Nunavut government, that situation can be changed, genuine progress can be made and local and regional benefits gathered from mineral development. That is one aspect.

There is good commercial fishing potential. One disagreement there is how much of the offshore fish allocation should be given to Nunavut interests as opposed to other Canadian interests. That is a very politically charged issue in other parts of Canada. It is Nunavut's and NTI's position that Nunavut should get the same adjacent share of the fish stocks as other jurisdictions get.

Arts and crafts are often an almost hidden part of the economy, but they are very important and have a lot of potential. A recent study shows that Cape Dorset has the highest percentage of producing artists of any community in Canada, including some of the gulf islands in British Columbia, which are heavily artistic. A lot is done there in arts and crafts. There are some important skills that need to be built on.

One area that shows a lot of potential is the film industry. Outside films are being shot in Nunavut but, as well, there is Isuma Productions, which is run in Igloolik, and *Atanarjuat*, a film that won an award at the Cannes Film Festival. A more recent movie is *The Journals of Knud Rasmussen*. These films show a great deal of artistic quality while at the same time incorporating Inuit culture and history. Those are major employers when they are shooting. When the sales go well, they do very well for the Nunavut economy.

atteints très lentement, et à certains égards, de façon très éphémère. Exception faite de l'entente sur le nettoyage d'installations du réseau DEW par le ministère de la Défense nationale, ils ne sont pas bien atteints du tout.

Le sénateur Dyck : Je crois que M. Hickes a parlé d'utiliser un modèle du sud pour le développement, ce qui ne convient pas nécessairement parce que vous avez une petite population en comparaison de la superficie que vous occupez — une petite population isolée et éparpillée sans moyen de transport adéquat entre les collectivités.

Compte tenu de la situation du territoire, quelle serait la façon la plus efficace d'atteindre la viabilité économique? Quelles sont les meilleures possibilités?

M. Campbell : J'imagine que vous demandez quels secteurs sont disponibles pour cela.

Le sénateur Dyck : Je veux parler du tourisme par rapport aux activités rattachées aux ressources naturelles, le maintien du mode de vie traditionnel, et ainsi de suite.

M. Campbell : Il y a de nombreux domaines et ils ont tous du potentiel. Il est espéré que l'industrie minière se développera et apportera des avantages. Dans le passé, dans l'histoire de l'exploitation minière dans le nord, une entreprise de l'extérieur s'aménait, extrayait le minerai et partait avec les avantages, et la population locale en profitait peu. Grâce aux ententes sur les répercussions et les avantages et, nous l'espérons, au transfert des ressources naturelles au gouvernement du Nunavut, cette situation peut changer, de véritables progrès peuvent être réalisés et des avantages locaux et régionaux peuvent être tirés de l'exploitation minière. Voilà un aspect.

Il y a un bon potentiel pour la pêche commerciale. Il faudrait cependant déterminer quelle partie de l'allocation de la pêche hauturière devrait être attribuée à des intérêts du Nunavut par rapport à d'autres intérêts canadiens. Il s'agit là d'une question très délicate sur le plan politique dans les autres parties du Canada. La position du Nunavut et de NIT, c'est que le Nunavut devrait recevoir la même part des stocks de poissons que les autres administrations reçoivent.

Les arts et l'artisanat sont souvent la partie la plus cachée de l'économie mais ils sont très importants et offrent beaucoup de potentiel. Une étude récente montre que Cape Dorset abrite un plus grand nombre d'artistes producteurs que toute autre collectivité au Canada, même celles des îles Gulf en Colombie-Britannique, qui sont très artistiques. Beaucoup de choses y sont réalisées en matière d'arts et d'artisanat. Il y a là d'importantes compétences qui doivent être exploitées.

L'industrie du film est un secteur très prometteur. Des films de l'extérieur sont tournés au Nunavut mais il y a aussi Isuma Productions, qui est exploitée à Igloolik, et *Atanarjuat*, un film qui a gagné un prix au Festival du film de Cannes. Il y a eu plus récemment *The Journals of Knud Rasmussen*. Ces films sont d'une grande qualité artistique, et ce, tout en intégrant la culture et l'histoire inuites. Ce sont là d'importants employeurs lorsqu'ils tournent. Lorsque les ventes marchent bien, ils sont très bons pour l'économie du Nunavut.

I am not sure if that answers your question, but those are some examples.

Mr. Hickes: With regard to tourism, I was alluding to tailoring programming delivery for the uniqueness of Nunavut. The Canadian Tourism Commission provides some assistance to tourism, but there are some problems when you try to get access to that programming. They have stated on a few occasions that they are not really concerned with emerging or developing areas. They focus more on developed areas where you can get matching dollars, 25 per cent to 50 per cent for a project. That is difficult in Nunavut, when you are trying to start a company or a business in a remote location that does not have a financial institution. If programming and delivery are not based on criteria specific to Nunavut, it can hinder progress in getting access to that capital.

The Deputy Chairman: You indicated that the government is very involved in the economy, responsible for approximately 60 per cent of the spending for contracting and investment. What would you say is the major challenge in trying to attract private investment into Nunavut?

Mr. Campbell: The private sector invests where it can get a return for its money. That is difficult in an economy like Nunavut's, which is far from the markets and very expensive to begin operations in. It generally tends to be capital-intensive things like mining, for example, and some infrastructure development and very specialized types of activities. A great deal must be done by government simply because of those difficulties.

There are now about 300 Inuit firms registered by NTI as Inuit firms under the land claim agreement. That means that the firm at least 51 per cent Inuit-owned. That number has gone up from about 70 firms since 1994. Development is happening in the private sector.

I would also give you the example of Nunasi Corporation, which is owned by beneficiaries in Nunavut and which has gone into joint ventures with the Inuvialuit. It operates airlines such as Canadian North and Northern Transportation Company Limited and has other joint business ventures.

I am not sure whether that really answers your question. From a certain point of view, one thing needed in Nunavut is financial institutions. There are bank branches only in the three major communities: Iqaluit, Rankin Inlet and Cambridge Bay. It is simply not commercially profitable for the banks to open branches in other communities. That is a deterrent for both personal savings and business operations.

Nunavut Trust has provided through NTI approximately \$50 million to an Inuit loan company, Atuqtuarvik Corporation, which lends to Inuit firms. I believe Atuqtuarvik is negotiating with the private sector to see if they can join in some way with one of the financial institutions in Southern Canada, whether it be a

Je ne sais pas si cela répond à votre question, mais ce sont quelques exemples.

M. Hickes : En ce qui concerne le tourisme, j'ai parlé d'adapter la prestation des programmes à la spécificité du Nunavut. La Commission canadienne du tourisme offre une certaine aide au tourisme mais il y a certains problèmes lorsqu'on tente d'accéder à ces programmes. Les responsables de la Commission ont déclaré à quelques reprises que les régions émergentes ou en développement ne les intéressaient pas vraiment. Ils se concentrent davantage sur les régions développées où ils peuvent avoir du financement de contrepartie, 25 ou 50 p. 100 pour un projet. C'est difficile au Nunavut quand on tente de bâtir une entreprise dans un endroit éloigné où il n'y a pas d'institution financière. Si la prestation des programmes n'obéit pas à des critères propres au Nunavut, il peut être difficile d'avoir accès à ce capital.

Le vice-président : Vous avez indiqué que le gouvernement joue un rôle très important dans l'économie, qu'il est responsable d'environ 60 p. 100 des dépenses en contrats et en investissement. Quel est selon vous la principale difficulté lorsqu'il s'agit d'attirer des investissements privés au Nunavut?

M. Campbell : Le secteur privé investit là où il peut faire des profits. C'est difficile dans une économie comme celle du Nunavut, qui est située loin des marchés et où il est très dispendieux de se lancer dans une exploitation. De façon générale, on y voit plutôt des activités qui exigent beaucoup de capitaux, par exemple l'exploitation minière, ainsi qu'un certain développement d'infrastructures et des activités hautement spécialisées. Beaucoup de choses doivent être faites par le gouvernement simplement à cause de ces difficultés.

Il y a maintenant quelque 300 firmes inuites inscrites comme telles par NTI en vertu de l'accord sur les revendications territoriales. Cela signifie que la firme est au moins à 51 p. 100 à propriété inuite. Il y en avait environ 70 en 1994. Il y a du développement dans le secteur privé.

Je vous citerai aussi l'exemple de Nunasi Corporation, qui appartient à des bénéficiaires au Nunavut et qui a conclu des ententes de coentreprise avec les Inuvialuits. La société exploite des entreprises de transport aérien, par exemple Canadian North et la Société des transports du Nord Limitée, ainsi que d'autres coentreprises.

Je ne sais pas si cela répond vraiment à votre question. D'un certain point de vue, ce qui manque au Nunavut, ce sont des institutions financières. Il n'y a des succursales bancaires que dans les trois principales collectivités : Iqaluit, Rankin Inlet et Cambridge Bay. Ce n'est tout simplement pas rentable pour les banques d'ouvrir des succursales dans les autres collectivités. C'est là un facteur dissuasif en ce qui concerne les épargnes personnelles et les exploitations commerciales.

La Fiducie du Nunavut a fourni par l'entremise de NTI environ 50 millions de dollars à une société de prêt inuite, Atuqtuarvik Corporation, qui prête aux firmes inuites. Je crois qu'Atuqtuarvik négocie avec le secteur privé afin de voir si elle pourrait d'une façon quelconque s'associer avec l'une des

credit union or a bank, to operate perhaps some subsidiary financial institution in Nunavut on a wider basis than exists at present.

I do not think there is a simple answer to your question. In each case, different factors are involved, and they involve different decisions.

Senator Hubley: You mentioned the Baffin Fisheries Coalition. They received a quota for turbot in 0A district. You mentioned that two vessels fished that. Do you know whether those vessels are owned by the Inuit?

Mr. Campbell: They are jointly owned. They are 51 per cent owned by Inuit in Nunavut and the other by Greenland.

Senator Hubley: Where would that turbot be processed?

Mr. Campbell: I am not a fisheries expert, but one of the difficulties with a lack of port facilities means that it is hard to load and unload. There is a fish plant in Pangnirtung, but a great deal of the processing happens outside of Nunavut.

Senator Hubley: When you receive a quota, does that give you any better opportunity to go after the infrastructure to process that resource within the adjacent area?

Mr. Campbell: Yes, because the capital from the quota can be accumulated and invested. That is how the part ownership of the vessels occurred. Getting some of the infrastructure built is a matter of political process, but you have to be able to demonstrate that you can use it.

Senator Peterson: Who is the approving authority for resource development in Nunavut? I ask that because I wonder if there are there any opportunities for you to do joint ventures with these mining companies. As you are probably aware, most Eastern European countries with mineral deposits are now insisting upon being a partner with the developing company.

Mr. Campbell: Yes. If it is on Crown lands, INAC issues the permits. I may be wrong, but I do not know of any joint ventures in Nunavut. Basically, we have the impact benefit agreements.

Mr. Hickes: There are joint exploration ventures possibly, but I do not know of any others.

Senator Peterson: I suggest you should look into that. You have the minerals. You have to share in that. If you do not take advantage of that now, then when the minerals are gone, they are gone. Now you have something to bring to the table.

Mr. Campbell: I agree with that in principle. However, there may be a large capital requirement, and whether that is the best investment of the available capital is another question.

Senator Peterson: You do not necessarily have to bring cash to the table. You negotiate these deals. You bring something to the table and they provide the money if they want the minerals. It is something you should look into.

institutions financières du sud du Canada, une caisse populaire ou une banque, pour peut-être exploiter une forme de filiale d'institution financière au Nunavut de façon plus importante que ce qui se fait actuellement.

Je ne crois pas qu'il y ait de réponse simple à votre question. Dans chaque cas, des facteurs différents sont en cause, et ils entraîneront des décisions différentes.

Le sénateur Hubley : Vous avez parlé de la Baffin Fisheries Coalition. Elle a reçu un quota de turbot dans le district 0A. Vous avez dit que deux navires y pêchaient. Savez-vous si ces navires appartiennent à des Inuits?

M. Campbell : Ils sont de propriété commune. Ils appartiennent à 51 p. 100 à des Inuits du Nunavut et le reste appartient au Groenland.

Le sénateur Hubley : Où ce turbot est-il transformé?

M. Campbell : Je ne suis pas un spécialiste de la pêche mais l'absence d'installations portuaires signifie que le chargement et le déchargement sont difficiles. Il y a une usine de transformation du poisson à Pangnirtung, mais une grande partie de la transformation est faite en dehors du Nunavut.

Le sénateur Hubley : Lorsque vous recevez un quota, cela vous donne-t-il une meilleure chance de tenter d'obtenir l'infrastructure nécessaire pour transformer cette ressource dans la région?

M. Campbell : Oui, parce que le capital provenant du quota peut être accumulé et investi. C'est ainsi qu'a été acquise la copropriété des navires. La construction de l'infrastructure est une question de nature politique, mais il faut démontrer qu'on peut l'utiliser.

Le sénateur Peterson : Quelle est l'autorité approbatrice du développement des ressources au Nunavut? Je pose la question parce que je me demande s'il y a pour vous des possibilités de coentreprise avec les sociétés minières. Vous savez sans doute que la plupart des pays d'Europe de l'Est ayant des gisements minéraux insistent maintenant pour être en partenariat avec les sociétés exploitantes.

M. Campbell : Oui. S'il s'agit de terres publiques, le MAINC délivre les permis. Je peux me tromper mais je ne crois pas qu'il y ait de coentreprise au Nunavut. Essentiellement nous avons les ententes sur les répercussions et les avantages.

M. Hickes : Il y a peut-être des coentreprises d'exploration mais je n'en connais aucune autre.

Le sénateur Peterson : Je vous suggère d'examiner la question. Vous avez les minéraux. Vous devez en avoir une part. Si vous n'en profitez pas maintenant, vous risquez de tout perdre. Aujourd'hui vous avez quelque chose de tangible.

M. Campbell : Je suis d'accord avec le principe. Cela dit, il faudrait sans doute beaucoup de capitaux, et l'on peut se demander si ce serait la meilleure façon de les investir.

Le sénateur Peterson : Vous n'avez pas nécessairement à fournir l'argent. Vous négociez ces ententes. Vous apportez quelque chose à la table et l'autre partie fournit l'argent si elle veut les minéraux. C'est quelque chose que vous devriez examiner.

The Deputy Chairman: Thank you for your presentation. The information you have provided will assist us in preparing our report. You have provided information on a very remote region of our country that has unique problems.

Our next witnesses are representatives of the Grand Council of the Crees in Northern Quebec, Jack Blacksmith and Matthew Coon Come.

Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation, Grand Council of the Crees: Good morning. It is an honour for me to be here again. I made a presentation to a Senate committee regarding forestry some three years ago.

I am here to give you a presentation on Cree experiences with respect to economic development. The Grand Chief of the Grand Council of the Crees sends his greetings to you on behalf of himself and the Cree nation.

I would like to commend you on this work on economic development. It can be of great benefit to the Aboriginal peoples of Canada. The government of our territory struggles with economic development also.

I will share the experiences of the Crees in Northern Quebec in terms of our challenges and successes. The Cree nation has been engaged in a number of regional economic and business development initiatives over the last 31 years, since the signing of Canada's first modern-day agreement with the Aboriginal people. This is not to say that the entire Cree nation has been in business for only 31 years. On the contrary, local businesses at the community level have been engaged in business for a longer time. Senator Gill would know some of the businesses I will name. They include Charlie Brien's Restaurant of Mistissini, wholly owned by an individual from that community; Allan Cooper Construction of Waswanipi; Sandy Corner Store in Whapmagoostui; and Blackned Construction in Waskaganish, to name only a few. While some experiences have been very successful in many ways, all the activities we have been engaged in have given us a greater appreciation of the type of opportunities and economy we wish to build for the future of the Cree nation.

I currently serve as chairman of the Cree Regional Authority Board of Compensation and president of the Cree Regional Economic Enterprises Company, better known as CREECO. It is the holding company for the Cree nation companies, such as Air Creebec, Cree Construction and Development Company Ltd., Gestion ADC (Alimentation Domco Cree), and Valpiro.

One of our regional success stories has been the establishment of our own airline. Air Creebec Inc., which is 24 years old, started as a partnership with one plane, no less than a Twin Otter. It has become independent with a fleet of 14 aircraft with operating services in Ontario and Quebec.

Le vice-président : Merci de votre exposé. L'information que vous nous avez donnée nous aidera à préparer notre rapport. Vous avez fourni de l'information sur une région très isolée de notre pays qui a des problèmes particuliers.

Nos prochains témoins sont Jack Blacksmith et Matthew Coon Come, représentants du Grand Conseil des Cris du Nord québécois.

Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) et président, Conseil du bureau d'indemnité cri, Grand Conseil des Cris : Bonjour. C'est un honneur pour moi d'être ici à nouveau. J'ai présenté un exposé à un comité du Sénat sur la foresterie il y a environ trois ans.

Je suis ici pour vous présenter un exposé sur les expériences cries en ce qui concerne le développement économique. Le grand chef du Grand Conseil des Cris vous transmet ses salutations, en son nom personnel et au nom de la nation crie.

Je voudrais vous féliciter pour ce travail sur le développement économique. Il peut être très utile aux peuples autochtones du Canada. Le gouvernement de notre territoire est également aux prises avec le développement économique.

Je vais vous faire part des expériences des Cris du Nord québécois en ce qui concerne nos défis et nos réussites. La nation crie a participé à de nombreuses initiatives régionales de développement économique et de développement des entreprises au cours des 31 dernières années, soit depuis la signature du premier accord moderne du Canada avec les Autochtones. Cela ne veut pas dire que l'ensemble de la nation crie ne fait des affaires que depuis 31 ans. Au contraire, les entreprises locales au niveau communautaire font des affaires depuis plus longtemps. Le sénateur Gill connaît sans doute quelques-unes des entreprises que je nommerai. Il y a notamment le restaurant Charlie Brien, dont l'unique propriétaire est une personne de cette localité; Allan Cooper Construction de Waswanipi; Sandy Corner Store à Whapmagoostui; et Blackned Construction à Waskaganish, pour n'en nommer que quelques-unes. Certaines expériences ont connu beaucoup de succès à bien des égards, et toutes les activités que nous avons réalisées nous ont permis d'avoir une meilleure idée des possibilités et du genre d'économie que nous voulons bâtir pour l'avenir de la nation crie.

Je suis actuellement président du conseil régional du Bureau d'indemnité cri et président de la société Cree Regional Economic Enterprises, mieux connue sous le nom de CREECO. Il s'agit de la société de portefeuille des entreprises de la nation crie, notamment Air Creebec, la Compagnie de Construction et de Développement Crie Ltée, Gestion ADC (Alimentation Domco Cree) et Valpiro.

La mise sur pied de notre propre entreprise de transport aérien est l'une de nos réussites à l'échelle régionale. Air Creebec Inc., qui a 24 ans, était au départ un partenariat qui ne disposait que d'un avion, rien de moins qu'un Twin Otter. L'entreprise est maintenant devenue indépendante et dispose de 14 appareils qui offrent des services en Ontario et au Québec.

How did we get to where we are? We kept on expanding by getting new business, such as focusing on industries within our region. For instance, in order for us to enter into the mining sector, there was a high cost and risk associated with changing our capacity and aircraft. The risk was higher than it was for other, non-Aboriginal companies. There are government programs that give support to Canadian companies seeking to expand their operations beyond their borders, like Bombardier, which seeks international markets, but it is difficult to find financing for an Aboriginal airline in the North competing for contracts throughout their region.

Further, Air Creebec faced other obstacles such as huge expenses in ensuring that its equipment is as modern as possible. In order to remain competitive in the travel industry, the ability to provide services for reservations is important. Technology and innovation are investments in our operations each year to ensure quality service for our clientele.

While Air Creebec is a 100 per cent Aboriginal-owned company, it has been difficult to attract Cree workers. As our operations are located in a larger airport, in this case Val d'Or, in order to work for Air Creebec, Cree employees would have to relocate to that community. Because of taxation, the work is located outside of the communities and the Crees are subject to taxation once leaving the reservations. The Crees want to remain in their communities, and to relocate the company into a Cree community would incur substantial costs. Hence, in the maintenance department of Air Creebec, there is only one Cree out of 41 workers.

As I said, the airline has had success, and one of the key reasons that we had success in this economic activity has been the support of our leadership. In the creation of opportunities through the new relationship agreement, we were able to expand our operations. Another key to our success has been our company staff's ability to give all the Cree board members precise information in a timely manner to make the best decisions possible.

A lesson we have learned from past experience is that sometimes it is not necessarily a capacity-building exercise to create an Aboriginal business to replace an existing non-Aboriginal business. In the case of our experiences with the food service industry, we entered the market only to realize that barriers were already present. We simply could not provide the same level of services as non-Cree businesses in the region, as some distribution contracts for popular products were already set for the region. We ended up paying higher prices for the same products than our competitors who had already established agreements with suppliers in the region. I guess a key lesson is that business is business, and local communities may support Cree businesses only if they offer competitive prices and the selection of goods or services people are used to.

Comment en sommes-nous arrivés là? Nous avons continué de nous développer en accroissant nos activités, notamment en nous concentrant sur les industries au sein de notre région. Par exemple, pour accéder au secteur minier, les coûts et les risques étaient élevés car il fallait changer notre capacité et nos appareils. Le risque était plus élevé qu'il l'était pour d'autres entreprises non autochtones. Des programmes d'aide gouvernementale sont accessibles aux entreprises canadiennes qui cherchent à étendre leurs activités au-delà des frontières, par exemple Bombardier, qui vise les marchés internationaux, mais il est difficile de trouver du financement pour un transporteur aérien autochtone dans le Nord qui doit faire face à la concurrence dans toute la région pour obtenir des contrats.

En outre, Air Creebec a dû surmonter d'autres obstacles, par exemple d'importantes dépenses afin de s'assurer que son matériel était le plus moderne possible. Pour demeurer concurrentiel dans l'industrie du voyage, il est important de pouvoir offrir des services de réservation. Chaque année nous investissons dans la technologie et l'innovation afin d'offrir un service de qualité à notre clientèle.

Bien qu'Air Creebec appartienne en totalité à des Autochtones, il est difficile d'attirer des travailleurs cris. Comme nous sommes situés dans un aéroport important, dans ce cas Val-d'Or, pour travailler pour Air Creebec, les employés cris doivent déménager dans cette localité. Pour des raisons fiscales, le travail est à l'extérieur des collectivités et les cris doivent payer des taxes s'ils quittent leurs réserves. Les Cris veulent demeurer dans leurs collectivités, et déménager l'entreprise dans une collectivité crie entraînerait d'importants coûts. Ainsi, un seul des 41 employés du service d'entretien d'Air Creebec est cri.

Comme je l'ai dit, l'entreprise a connu du succès, et l'une des principales raisons de notre succès dans ce secteur économique, c'est l'appui de notre leadership. En créant des occasions d'affaires par l'entremise du nouvel accord de relations, nous avons pu accroître nos activités. Autre facteur important de notre succès, la capacité du personnel de notre entreprise de fournir de l'information précise aux membres du conseil cris en temps voulu pour leur permettre de prendre les meilleures décisions possibles.

Notre expérience nous a appris que la création d'une entreprise autochtone pour remplacer une entreprise non autochtone ne permet pas nécessairement de créer des capacités. Dans le cas de notre expérience du secteur des services d'alimentation, dès que nous sommes entrés sur le marché, nous avons constaté que des obstacles y existaient déjà. Nous ne pouvions tout simplement pas offrir le même niveau de services que les entreprises non criées de la région car certains contrats de distribution de produits populaires étaient déjà en place dans la région. Nous avons fini par payer les mêmes produits plus cher que nos concurrents qui avaient déjà conclu des accords avec les fournisseurs de la région. Nous avons appris une leçon très importante, à savoir que les affaires sont les affaires, et les collectivités locales n'encourageront les entreprises criées que si elles offrent des prix concurrentiels et le choix de biens et de services auquel les gens sont habitués.

The Cree Construction and Development Company, CCDC, is another company that is under CREECO. That company, which turns 30 years old this year, is a good example of how we have learned to build capacity effectively within our own organizations. When seeking opportunities in our region, CCDC usually competes with other contractors for a number of contracts in the construction industry. Those contractors are smaller companies and do not have as much overhead as CCDC does. If it is a development activity in which we would like to build our internal capacity, we search out a company specializing in the field and pursue partnership arrangements. Many times the partnerships last beyond the length of the project, and these partnerships have allowed Cree companies to seek contracts beyond the eastern James Bay territory — beyond our own territory.

I would also like to mention the fact that the Cree nation companies have seen success and relatively good situations in the last probably five to 10 years. Building capacity is still very much something that our companies are looking at in terms of trying to provide opportunities to our nation. We have started a series of training and education programs to focus on activities and opportunities within our region. In order to participate more in the economic development activities, we need to create a skilled Cree labour force. Often, the courses or training programs are designed by the Cree School Board, Cree Human Resources Development and our businesses so that they can be tailored to meet actual needs in the industry.

We really appreciate and are focused on the recently constructed regional vocational centre in Waswanipi, which will assist the Cree nation to acquire the necessary skills to participate in business. As we understand, the vocational centre will give courses on the actual needs of the companies within the territory, which will help us in terms of offering employment to our Cree people.

With our experiences, our partnerships and our joint ventures, we feel capacity-building needs to be recognized as a cornerstone of Aboriginal economic development. Capacity building is a huge monster in terms of infrastructure, funding, training programs and so on.

As for advice or recommendations we would give to this committee or to other Aboriginal nations, based on our experiences we would say look towards industries that will build capacity within in your nation. Pursue opportunities that will allow your businesses to expand. Know the industry well that you wish to participate in, so as not to meet barriers such as existing arrangements in the region that may put you at a competitive disadvantage. While you may meet challenges along the way, success comes with the ability to seek out solutions. In some cases, this will mean seeking out partners who can help you build the capacity you need. Aboriginal partners who have achieved

La Compagnie de Construction et de Développement Crie (CCDC) est une autre des entreprises chapeautées par CREECO. Cette entreprise, qui aura 30 ans cette année, est un bon exemple de création de capacités au sein de nos propres organisations. Lorsqu'elle recherche des occasions d'affaires dans notre région, la CCDC est généralement en concurrence avec d'autres entrepreneurs pour l'obtention de contrats dans l'industrie de la construction. Ces entreprises sont de petite taille et n'ont pas autant de frais généraux que la CCDC. S'il s'agit d'une activité de développement pour laquelle nous aimerais bâtir notre capacité interne, nous recherchons une entreprise spécialisée dans le domaine et concluons un partenariat. Dans bien des cas les partenariats durent plus longtemps que le projet, et ces partenariats ont permis à des entreprises cries de rechercher des contrats au-delà du territoire de la Baie James — au-delà de notre propre territoire.

J'aimerais également mentionner le fait que les entreprises de la nation crie connaissent du succès et des situations relativement bonnes depuis probablement cinq à dix ans. Il ne fait aucun doute que nos entreprises s'efforcent toujours de créer des capacités afin d'offrir des possibilités à notre nation. Nous avons lancé une série de programmes de formation et de sensibilisation pour nous concentrer sur les activités et les possibilités au sein de notre région. Pour participer davantage aux activités de développement économique, nous devons nous doter d'une main-d'œuvre crie qualifiée. Les cours et les programmes de formation sont souvent conçus par la Commission scolaire crie, le service de développement des ressources humaines cries et nos entreprises afin qu'ils puissent être adaptés aux besoins réels de l'industrie.

Nous apprécions vraiment le centre de formation professionnelle régional récemment construit à Waswanipi, qui aidera la nation crie à acquérir les compétences nécessaires pour prendre part aux activités commerciales, et nous lui portons une attention particulière. Il semble que le centre de formation professionnelle donnera des cours sur les besoins réels des entreprises au sein du territoire, ce qui nous aidera à offrir de l'emploi notre population crie.

D'après nos expériences, nos partenariats et nos coentreprises, nous pouvons dire que la création de capacités doit être reconnue comme la pierre angulaire du développement économique autochtone. La création de capacités est un énorme monstre pour ce qui concerne l'infrastructure, le financement, les programmes de formation et ainsi de suite.

En ce qui concerne les avis ou les recommandations que nous pouvons formuler à l'intention de ce comité ou des autres nations autochtones, nos expériences nous disent qu'il faut rechercher les industries qui créeront des capacités au sein de la nation. Il faut rechercher les occasions qui permettront aux entreprises de se développer. Il faut bien connaître l'industrie dans laquelle on veut évoluer afin d'éviter les obstacles qui peuvent constituer un désavantage concurrentiel, par exemple les arrangements existants dans la région. On peut avoir des défis à relever en cours de route mais le succès arrive avec la capacité de trouver des solutions. Dans certains cas, il faudra trouver des partenaires qui vous

successes in the areas in which you are looking to build capacity can offer much in terms of understanding the challenges and opportunities you face.

As you all know, in the Cree nation we look at small business also. Small businesses still have a lot of difficulty acquiring the necessary skills and funding to start out at the local level. Banks will not go into the reservations to offer loans for small businesses. We have great difficulties in setting up our small businesses. The regional businesses are doing fairly well, but the local businesses are not doing as well. The local business is where we need to concentrate in terms of economic development.

At present, our economy is based on service-oriented organizations, Cree School Board, the local government, the health board and so on. They do maybe 70 per cent of the economy. They provide 70 per cent of the work for the work force in the Cree communities, whereas small business provides about 25 per cent to 30 per cent. In Quebec and also across this country, it is the reverse. That is one of the biggest challenges we face as a nation in trying to establish local Cree business and make it grow, to give people in the community the opportunity to start up local businesses.

With that, I thank the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for its important work in the area of economic development and thank you for inviting the Grand Council of the Crees to testify today. We look forward to the report and recommendations that will come out of your study and commend you on your dedication to Aboriginal issues.

Senator Peterson: I was interested in the agreement you had, the new relationship between the Government of Quebec and the Cree Nation. There are a number of points there. Has that evolved as you anticipated? Are you satisfied?

Mr. Blacksmith: I cannot speak to the whole agreement, but I can speak about the sector I was appointed to develop in that agreement. That is chapter 3, regarding the mining sector. I was appointed president of the Cree Mineral Exploration Board about a year and a half after the signing of the agreement. The board was created through that agreement. There are four Cree representatives and a Quebec representative on the board. We are funded by our own government and we also receive partial funding from the Quebec government.

We have done leaps and bounds with respect to going into the mining sector, although not so not much in development right now; rather, we are at the grassroots level of participating in the exploration work. We provide funding to our people, funding joint ventures between our people and non-Aboriginal companies for grassroots exploration work.

We also provide some funding to various Cree communities that are currently negotiating with other companies that are starting up mining projects in their territory. For example, a community called Wemindji way up in Northern Quebec is

aideront à créer les capacités dont vous avez besoin. Les partenaires autochtones qui ont réussi dans les domaines où vous voulez créer des capacités ont beaucoup à offrir pour vous aider à comprendre les défis à relever et les possibilités à exploiter.

Comme vous le savez tous, dans la nation crie nous aidons aussi la petite entreprise. Les petites entreprises ont toujours de la difficulté à acquérir les compétences et le financement nécessaires pour démarrer au niveau local. Les banques n'iront pas dans les réserves pour offrir des prêts aux petites entreprises. Nous avons beaucoup de difficulté à mettre sur pied nos petites entreprises. Les entreprises régionales s'en tirent plutôt bien mais les entreprises locales ne font pas aussi bien. C'est à l'échelle locale que nous devons consacrer nos efforts pour favoriser le développement économique.

Actuellement, notre économie repose sur des organisations axées sur le service, la Commission scolaire crie, le gouvernement local, le conseil de santé, et ainsi de suite. Elles représentent peut-être 70 p. 100 de l'économie. Elles fournissent 70 p. 100 des emplois dans les collectivités cries, alors que les petites entreprises en fournissent de 25 à 30 p. 100 environ. Au Québec comme dans l'ensemble du pays, c'est la réserve. C'est là un des principaux défis que notre nation doit relever pour bâtir une économie locale crie et la faire croître afin de permettre aux gens de la collectivité de créer des entreprises locales.

Là-dessus, je remercie le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones pour ses importants travaux en matière de développement économique et je vous remercie d'avoir invité le Grand Conseil des Cris à témoigner aujourd'hui. Nous avons hâte de lire le rapport et les recommandations qui découlent de votre étude et nous vous félicitons pour votre engagement à l'égard des questions autochtones.

Le sénateur Peterson : Je m'intéresse à l'entente que vous aviez, la nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et la nation crie. Il y a là un certain nombre de points. A-t-elle évoluée comme prévu? Êtes-vous satisfaits?

M. Blacksmith : Je ne peux me prononcer sur l'ensemble de l'entente mais je peux parler du secteur dont j'étais responsable dans cette entente. C'est le chapitre 3 concernant le secteur minier. J'ai été nommé président du Conseil cri sur l'exploration minière environ un an et demi après la signature de l'entente. La création du conseil découle de cette entente. Il comprend quatre représentants cris et un représentant du Québec. Nous sommes financés par notre propre gouvernement et recevons un financement partiel du gouvernement du Québec.

Nous avons fait des pas de géant pour entrer dans le secteur minier, bien que ce soit moins le cas actuellement en matière de développement; nous en sommes plutôt à la base dans notre participation aux activités d'exploration. Nous fournissons du financement à nos gens, à des entreprises conjointes entre nos gens et des entreprises non autochtones pour les travaux d'exploration préliminaire.

Nous finançons également diverses collectivités cries qui négocient actuellement avec d'autres entreprises qui lancent des projets miniers dans leur territoire. Par exemple, une collectivité appelée Wemindji aux confins du Nord québécois est à négocier

negotiating to establish a mine. They will be constructing a road and an airstrip. Our company, CCDC, is in a joint venture with Wemindji to offer those services to that mining company. We are also helping with the actual building of the mine. With just that sector, it has done a lot for that agreement we signed back in February 2002. It has gone a long way for us in the mining sector.

Senator Peterson: Does this agreement take INAC out of the picture?

Mr. Blacksmith: Not necessarily. We signed that Paix des Braves agreement government to government, and it does not take anybody out of their responsibilities, including the federal government. That agreement is strictly between the Government of Quebec and the Cree nation.

Senator Peterson: I understand there is a new hydroelectric project in the planning stages. How is that going?

Mr. Blacksmith: These questions are getting very political for me. I am actually a businessman, so you are putting me in a tight spot here. I will answer you as a person that has been reading the media along the way.

Last week, I was at a conference in Montreal to prepare for the next stage of the project. The conference was put on by SEBJ, the Société d'énergie de la Baie James, and Hydro-Québec. At that time, there was an announcement made that the project, EM1A, and the diversion of the Rupert River had got the okay from the provincial government. There is still the issue of the federal government; there is no response on that yet. They are thinking they may be getting that response a few months down the road. It is not a go project yet, not an official project yet.

Matthew Coon Come, member of the board, Grand Council of the Crees: A challenge for the Cree after the signing of the James Bay and Northern Quebec Agreement was to make sure that the Cree participated in the activities — mining, forestry or whatever — that happened within the Cree territory. In the agreement that was signed, at least for the signatories of the agreement, the idea was that it would help us to participate in economic, social and cultural development, environmental protection and self-government. We expected that the government, whether federal or provincial, would live up to their obligations.

The Paix des Braves is the result of a court case that took the Government of Quebec to task regarding their unfulfilled obligations under the agreement. The intent of that agreement was to ensure that there was an economic infrastructure within the territory. At that time, we had limited roads, airstrips, telecommunications systems, et cetera, which are essential to the development and promotion of and participation in economic opportunities. We certainly wanted to be on the same playing field, in which we would have a good relationship with the proponents within the area. We wanted to find ways to coexist and have meaningful participation and a good relationship. I was Grand Chief then, up to 1999 — I think I was there for 12 years as

l'ouverture d'une mine. On y construira une route et une piste d'atterrissement. Notre entreprise, CCDC, a conclu une entente de coentreprise avec Wemindji pour offrir ces services à la société minière. Nous participons également à la construction de la mine elle-même. Ce secteur à lui seul a beaucoup fait pour ce qui concerne l'entente signée en février 2002. Elle nous a permis de faire un bon bout de chemin dans le secteur minier.

Le sénateur Peterson : Cette entente exclue-t-elle la présence du MAINC?

M. Blacksmith : Pas nécessairement. La Paix des Braves a été signée de gouvernement à gouvernement et elle n'enlève aucune responsabilité à qui que ce soit, ce qui comprend le gouvernement fédéral. Cette entente est strictement entre le gouvernement du Québec et la nation cri.

Le sénateur Peterson : Je crois savoir qu'il y a un nouveau projet de centrale hydroélectrique en planification. Où en est-il rendu?

M. Blacksmith : Ces questions deviennent trop politiques pour moi. Je suis en fait un homme d'affaires, alors vous me mettez un peu dans l'embarras ici. Je vous répondrai comme quelqu'un qui a lu les journaux.

La semaine dernière, j'étais à une conférence à Montréal pour préparer la prochaine étape du projet. La conférence était organisée par la SEBJ, la Société d'énergie de la Baie James, et Hydro-Québec. À ce moment-là, il a été annoncé que le projet, EM1A, et le détournement de la rivière Rupert avaient reçu l'aval du gouvernement provincial. Il y a toujours la question du gouvernement fédéral; il n'y a toujours pas de réponse là-dessus. Les responsables croient qu'ils pourraient recevoir cette réponse dans quelques mois. Ce n'est pas encore un projet avancé, un projet officiel.

Matthew Coon Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris : Après la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, il fallait veiller à ce que les Cris participent aux activités — minière, forestières ou autre — qui se dérouleraient en territoire cri. Dans la convention signée, du moins pour les signataires de la convention, le principe était qu'elle nous aiderait à participer au développement économique, social et culturel, à la protection de l'environnement et à l'autonomie gouvernementale. Nous nous attendions à ce que le gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, respecte ses obligations.

La Paix des Braves est le résultat d'une poursuite contre le gouvernement du Québec pour non-respect de ses obligations découlant de la convention. L'objet de cette convention était de veiller à ce qu'il y ait une infrastructure économique au sein du territoire. À l'époque, nous avions peu de routes, de pistes d'atterrissement, de systèmes de télécommunication, et cetera, choses essentielles à la création, à la promotion et à l'exploitation de possibilités économiques. Nous voulions certainement avoir les mêmes chances que les promoteurs de la région et avoir de bons rapports avec eux. Nous voulions trouver des façons de vivre ensemble, d'avoir une participation significative et d'avoir de bonnes relations. J'étais alors grand chef, jusqu'en 1999 — je crois

Grand Chief. It was during the stage when we were negotiating the Paix des Braves, and then Grand Chief Ted Moses completed that.

We were looking for partnerships, because that is what the agreement talked about.

I would like to give you an example of a success story. There was a federal program called the territorial program, which assisted the Cree in developing partnerships with industry, including mining, forestry, et cetera. We had 600 Cree under that program. Presently, that program is being discontinued. It is unfortunate that a successful program that provided training and therefore gave an opportunity to the Cree to participate in the wage economy is being terminated.

Consequently, those 600 people will be unemployed. Therefore, we will go back to step one, where there is no training. Every company in the territory wants the Cree to participate, but they do not have the funding to train people. That was a good program. If this committee could challenge the Minister of Indian Affairs and Northern Development in regard to termination of this territorial program, that would greatly assist us.

The other issue is balance. The challenge for the Cree was to create a balance between the social and the economic. The Paix des Braves was to deal with the economic infrastructure of the communities.

Mr. Blacksmith was talking about development at the regional level; but at the local level, development is still a challenge, whether for male or female entrepreneurs. If you are trying to start a business and you do not have water and sewage lines — let alone your lagoon is already up to its max — you cannot promote those opportunities. We all know in Canada that the largest employers are the small mom and pop businesses. They are the largest employers and that is a fact. That is where I think we need great assistance.

The new relationship agreement is evolving. It takes time. Unfortunately, 30 years later — and I was there when the ink was dry — once the governments and the proponents got what they wanted, we were left struggling to find out what the hell happened here. Unfortunately we had to take some action. The federal government also has legal obligations, which we hope to resolve and be able to move forward, so that the responsibilities are now given to our people who will be empowered to make decisions and move forward.

Senator Dyck: You have highlighted the need for funding sources for the development of small local businesses. What would you recommend? Should a body be created? How would local people apply for that kind of funding?

Mr. Blacksmith: It is difficult for local businesses to access expertise and funding to start up their business. In the last few years, as Mr. Coon Come said, a federal program that allowed us to participate has been clawed back. The same is happening to opportunities for small business. There were federal government programs for assistance and for funding but those programs are

que j'ai été grand chef pendant 12 ans. C'était à l'étape où nous négociions la Paix des Braves, et le grand chef Ted Moses a pris la relève.

Nous cherchions des partenariats parce que c'est ce que disait la convention.

J'aimerais vous donner un exemple de réussite. Il y avait un programme fédéral appelé programme territorial qui aidait les Cris à créer des partenariats avec l'industrie minière, forestière, et cetera. Nous avions 600 Cris inscrits à ce programme. Or, ce programme sera supprimé. Il est dommage de mettre fin à un programme qui a fait ses preuves, qui a permis aux Cris d'obtenir de la formation et donc d'avoir l'occasion de participer à l'économie et d'avoir un salaire.

Par conséquent, ces 600 personnes seront au chômage. Nous reviendrons donc à la case départ, où il n'y a pas de formation. Toutes les entreprises du territoire veulent que les Cris participent mais elles n'ont pas les fonds pour former les gens. C'était un bon programme. Si ce comité pouvait protester auprès du ministre des Affaires indiennes et du Nord contre l'élimination de ce programme territorial, cela nous aiderait beaucoup.

L'autre question, c'est l'équilibre. Le défi des Cris consistait à créer l'équilibre entre le social et l'économique. La Paix des Braves devait s'occuper de l'infrastructure économique des collectivités.

Mr. Blacksmith parlait de développement à l'échelle régionale; mais à l'échelle locale, le développement demeure un défi pour les entrepreneurs, hommes ou femmes. Si vous tentez de lancer une entreprise et que vous n'avez pas de conduite d'eau et d'égout — à plus forte raison si votre étang d'épuration est plein — vous ne pouvez pas exploiter ces possibilités. Nous savons tous au Canada que les plus importants employeurs sont les petites entreprises familiales. Elles sont les plus importants employeurs et c'est un fait. C'est à cet égard, je crois, que nous avons besoin de beaucoup d'assistance.

Le nouvel accord de relations évolue. Cela prend du temps. Malheureusement, 30 ans après — et j'y étais quand l'encre était sèche — une fois que les gouvernements et les promoteurs ont eu ce qu'ils voulaient, nous sommes restés là à nous demander ce qui avait bien pu se passer. Malheureusement, nous avons dû prendre des mesures. Le gouvernement fédéral a aussi des obligations juridiques, que nous espérons régler pour aller de l'avant afin que les responsabilités soient maintenant confiées à nos gens qui pourront prendre des décisions et avancer.

Le sénateur Dyck : Vous avez souligné le besoin de sources de financement pour le développement de petites entreprises locales. Que recommanderiez-vous? Un organisme devrait-il être créé? Comment la population locale demanderait-elle ce genre de financement?

Mr. Blacksmith : Il est difficile pour les entreprises locales d'avoir accès à l'expertise et au financement nécessaires pour lancer leur entreprise. Au cours des dernières années, comme l'a dit M. Coon Come, un programme fédéral qui nous permettait de participer a été supprimé. La même chose se produit en ce qui concerne les possibilités pour les petites entreprises. Il y avait des

next to nil right now or they are hard to access. Even within our bigger communities — we have communities of almost 4,000 people — it is difficult to start up businesses. Many businesses struggle to get the proper funding through the banks. The banks are not very open to us because they will not get into any sort of business until they are fully covered in terms of the money that they loan. It is difficult for the businessman to find all the guarantees to cover himself for what the bank needs in order to release that money. It is very hard for local businesses. The federal government must come into play through INAC or other programs to put up assistance that could be provided for local businessmen.

Mr. Coon Come: One of the challenges for local entrepreneurs assisting small businesses is that you must have training and capital. We have made several presentations to the Cree-Naskapi Commission recommending some amendments with regard to the land and also the way decisions are required to be able to allocate the land to get the lease for the local entrepreneurs. Those should be looked at.

There is also the question of subsidies. One must look at conditions in the North. There are northern costs that must be taken into consideration. Subsidies for the local entrepreneurs' staff would go a long way. At the same time, you must look at the sectoral approach. Right now funds may be allocated, but you need to be able to target groups, such as youth or women. I am not saying that projects are targeted for women only but you should develop a program to target women entrepreneurs. You need to develop a program centred on that.

Any administrator at the local level trying to secure funds faces the difficulty of the administrative bureaucracy of the government. We have to go to Industry Canada, Environment Canada, Human Resources and Social Development Canada, and by the time we get off the Hill we are dizzy and our heads are spinning. It would be easier to have a Wal-Mart type of operation. You go in and everything you need is there. A more centralized access point would make it easier for people to access programs and services.

Senator Dyck: It is interesting that you mentioned targeting women, for example, because across Canada in general, most small businesses are started up by women — at least, a high percentage of them are. There is also a high success rate there as well. Internationally, it has become clear that micro-credit is what people are talking about for Third World countries; that is, usually one individual operating her or his own business is the key to starting down the road to economic independence. Similarly, the local person would not be able to get a loan from the traditional banking system. One has to provide capital in a completely different sort of way.

Mr. Blacksmith: In my community in particular, women and youth are involved in the various business situations that arise in the community. For example, the cafeteria is owned by a 35-year-old woman. She has been in business for about five years and is doing very well. There is another lady who is probably 30 years

programmes fédéraux d'aide et de financement mais ces programmes sont presque inexistantes maintenant ou ils sont difficilement accessibles. Même dans nos collectivités importantes — nous avons des collectivités de près de 4 000 personnes — il est difficile de lancer une entreprise. Bien des entreprises se battent pour obtenir le financement nécessaire auprès des banques. Les banques ne sont pas très ouvertes à notre égard parce qu'elles ne feront rien avant que l'argent qu'elles nous prêtent soit pleinement garanti. Il est difficile pour l'homme d'affaires de trouver toutes les garanties qu'exige la banque pour verser l'argent. C'est très difficile pour les entreprises locales. Le gouvernement fédéral doit intervenir par l'entremise du MAINC ou d'autres programmes afin d'offrir de l'assistance aux hommes d'affaires locaux.

Mr. Coon Come : L'une des difficultés des entrepreneurs locaux qui aident les petites entreprises, c'est qu'il faut avoir de la formation et du capital. Nous avons présenté plusieurs exposés à la Commission crie-naskapie recommandant certaines modifications concernant les terres ainsi que les décisions requises pour attribuer les terres afin d'obtenir la location pour les entrepreneurs locaux. Ces questions doivent être examinées.

Il y a aussi la question des subventions. Il faut tenir compte des conditions dans le Nord. Il faut prendre en compte les coûts liés à la nordicité. Les subventions pour le personnel des entrepreneurs locaux feraient un bon bout de chemin. Parallèlement, il faut examiner l'approche sectorielle. Actuellement des fonds peuvent être attribués mais il faut pouvoir cibler des groupes, par exemple les jeunes et les femmes. Je ne dis pas que les projets ciblent uniquement les femmes mais il faut élaborer un programme pour cibler les femmes entrepreneures. Il faut élaborer un programme centré là-dessus.

Tout administrateur à l'échelle locale qui tente d'obtenir des fonds doit faire face à la bureaucratie administrative du gouvernement. Il faut aller à Industrie Canada, Environnement Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, et lorsqu'on quitte la Colline on a la vertige et la tête nous tourne. Il serait plus simple d'avoir une organisation du type Wal-Mart. On y entre et il y a tout ce qu'il faut. Un point d'accès plus centralisé permettrait aux gens d'accéder plus facilement aux programmes et aux services.

Le sénateur Dyck : Il est intéressant que vous parliez de cibler les femmes, par exemple, parce que dans l'ensemble du Canada, la plupart des petites entreprises sont lancées par des femmes — du moins un fort pourcentage d'entre elles le sont. Leur taux de réussite est d'ailleurs élevé. À l'échelle internationale, il est devenu clair que le microcrédit est ce dont parlent les gens pour les pays du tiers monde; c'est-à-dire que l'exploitation de sa propre entreprise est le facteur clé qui ouvre la voie à l'indépendance économique. De même, la personne à l'échelle locale ne pourrait pas avoir un prêt dans une banque conventionnelle. Il faut fournir le capital d'une façon complètement différente.

Mr. Blacksmith : Dans ma collectivité en particulier, les femmes et les jeunes sont engagés dans les diverses situations commerciales qu'on y trouve. Par exemple, la cafétéria est la propriété d'une femme de 35 ans. Elle est en affaires depuis environ cinq ans et les choses vont très bien. Il y a une autre

old and is looking at building a motel in our community. She is seeking some sort of financial assistance to be able to construct that hotel. There are young people involved in the various sectors, such as the Internet. They offer all sorts of programs to the local school. The guy is probably about 35 years old, too. Many young people are involved in the local businesses but they are not getting enough assistance to get over that threshold to have a really outstanding business and to have those opportunities extended to them.

Senator Lovelace Nicholas: My question is on hunting, fishing and trapping. Is that still a viable source of income for your communities?

Mr. Blacksmith: Our fur industry has been destroyed. It is hard for us, although to a certain extent many elderly people and some young people still practice the traditional way life, but it is not relied on 100 per cent as in previous years. It is more like keeping their way of life in terms of fishing, hunting and providing for your sustenance needs.

Senator Lovelace Nicholas: Could a young person with a small family survive on that way of life?

Mr. Blacksmith: I do not think he could rely on it 100 per cent any more to provide for his family. I think he could provide a good living but he cannot do it 100 per cent because there is no real hard revenue from hunting and fishing. However, there are programs to assist him and he could make a partial living with that assistance.

Mr. Coon Come: The James Bay and Northern Quebec Agreement was to help trappers continue with the trapping and hunting way of life. The Cree Hunters and Trappers Income Security Board has supplementary assistance for trappers. In its annual report, that board has shown that 37 per cent of the population is on that program.

The difficulty we face occurs when there are clear-cutting operations with the trees being cut under a heavily mechanized system. Mining activities are starting to spring up and lands are being flooded. The small and big game are being driven away from the land. When you have no small and big game, you drive people off the land.

The challenge is to be able to work with the industry. Mr. Blacksmith is very familiar with the forestry operators. You can protect certain areas to guarantee moose yards or spawning grounds, for example. It is a matter of working together with the industry to be able to ensure that that way of life continues. The problem has always been enforcing those regulations to the industry. It is good to have a forestry regulation that says you cannot cut 100 metres around a certain lake because there is a great beaver habitat, but do you think the forestry company or the federal government will hire someone to measure and ensure that the cutters are outside the 100 metres and then fine them if they are not? That is one of the challenges if you want to protect that way of life. Certainly, we want to allow that and that was the intent of the agreement. With that agreement,

femme qui doit avoir probablement 30 ans et qui envisage de construire un motel dans notre collectivité. Elle cherche à obtenir une forme quelconque de financement pour pouvoir construire ce motel. Des jeunes sont actifs dans divers secteurs, par exemple Internet. Toutes sortes de programmes sont offerts à l'école locale. Le type a probablement 35 ans aussi. De nombreux jeunes exploitent une petite entreprise locale mais ils ne reçoivent pas assez d'assistance pour franchir le seuil qui leur permettrait d'avoir une entreprise vraiment exceptionnelle et d'avoir accès à toutes ces possibilités.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question porte sur la chasse, la pêche et le piégeage. Ces pratiques sont-elles toujours des sources viables de revenus pour vos collectivités?

Mr. Blacksmith : Notre industrie de la fourrure a été détruite. C'est difficile pour nous, quoique dans une certaine mesure de nombreuses personnes âgées et quelques jeunes vivent encore de façon traditionnelle, mais ils ne comptent pas entièrement sur ce mode de vie comme ils le faisaient auparavant. Il s'agit davantage de pratiquer la pêche et la chasse pour assurer sa subsistance.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Un jeune avec une petite famille pourrait-il survivre en pratiquant ce mode de vie?

Mr. Blacksmith : Je ne crois pas qu'il puisse compter uniquement là-dessus pour subvenir aux besoins de sa famille. Je crois qu'il pourrait lui offrir une bonne vie mais il ne pourrait pas compter uniquement là-dessus parce que la chasse et la pêche ne procurent pas véritablement de bons revenus. Cela dit, il y a des programmes d'assistance qui lui permettraient d'assurer une partie de sa subsistance.

Mr. Coon Come : La Convention de la Baie James et du Nord québécois avait comme objectif d'aider les piégeurs à garder leur mode de vie de piégeage et de chasse. L'Office de la sécurité du revenu des chasseurs et des piégeurs cris offre une aide supplémentaire aux piégeurs. Dans son rapport annuel, l'Office indique qu'une proportion de 37 p. 100 de la population est inscrite à ce programme.

La difficulté à laquelle nous devons faire face survient lorsqu'il y a des coupes à blanc effectuées à l'aide de systèmes fortement mécanisés. Les activités minières commencent à se multiplier et les terres sont inondées. Le petit et le gros gibier fuit le territoire. Quand il n'y a pas de petit et de gros gibier, les gens quittent le territoire.

Il faut pouvoir travailler avec l'industrie. M. Blacksmith connaît bien les exploitants forestiers. On peut protéger certains secteurs pour préserver les ravages d'originaux ou les frayères par exemple. Il s'agit de travailler en collaboration avec l'industrie de façon à assurer le maintien de ce mode de vie. Le problème a toujours été l'imposition de ces règlements à l'industrie. C'est bien d'avoir un règlement forestier qui dit qu'on ne peut rien couper dans un rayon de 100 mètres autour d'un lac quelconque parce qu'un habitat de castor s'y trouve, mais croyez-vous que l'entreprise forestière ou le gouvernement fédéral embauchera quelqu'un pour prendre des mesures et veiller à ce que les abatteuses n'entrent pas dans cette zone de 100 mètres et qu'une amende leur sera ensuite imposée si elles y entrent? C'est là une des difficultés si l'on veut protéger ce mode de vie. Nous voulons

the land was still the largest employer and we wanted to give people the choice to continue that way of life if they chose to do so. The intent was to have a relationship with industry that would ensure compatibility with that way of life. Our challenge now is that development is encroaching on that way of life.

Senator Peterson: Have you had any success accessing resource revenue sharing, the funds of which could go into an economic development fund for the small businesses that you are talking about?

Mr. Blacksmith: As I alluded to earlier, in the mining sector and in the forestry sector there have been negotiations between certain Cree communities and certain mining companies for economic preferential treatment in terms of contracts that might be available from projects. As for cash for small business, I do not think that has been negotiated. For example, the community of Témiscaming has had a mine operating in their territory for approximately 10 years. They have had an agreement with the mining company since day one that they would be considered first for any employment opportunities available with that project. The agreement states how many Cree they will hire. If they do not hire a certain number of Cree, something will kick in, but I do not know those details because I have not read the agreement. Similar considerations apply in the situation I referred to earlier of the community of Wemindji. They are talking about a partner company that can assist in the construction of the mine and its infrastructure. It is not so much a cash exchange but rather employment opportunities.

Senator Peterson: What about Hydro-Québec?

Mr. Blacksmith: That is a different story. I would ask Mr. Coon Come to answer that because I am a businessman, not a politician.

Mr. Coon Come: For the record, I do not think the Crees were ever anti-development and I do not think any First Nation community is anti-development, whether we are talking about hydro-electric development, forestry, mining, the tar sands or the pipe lines. The Aboriginal people are talking about having a share in the wealth of this country. I am talking about revenue sharing and having a say in the way that development takes place to try to create a level playing field with leverage to seek those opportunities and receive preferential contracts when it is in your own backyard. We want to have a say in the way development takes place and we want to ensure that those contracts are secured.

Hydro-Québec is a provincial Crown corporation and the proponent is the provincial government that wants to proceed with certain projects within that area. One of our challenges is to find a way to ensure that we have a meaningful say in how development takes place and we have preferential contracts for negotiation. Mr. Blacksmith was referring to that when he mentioned the last conference where Hydro-Québec made a presentation.

certainement permettre cela et c'était l'objet de la convention. Grâce à cette convention, la terre était toujours le plus important employeur et nous voulions permettre aux gens de garder ce mode de vie s'ils le désiraient. Il s'agissait d'avoir une relation avec l'industrie qui serait compatible avec ce mode de vie. Nous constatons maintenant que le développement empiète sur ce mode de vie.

Le sénateur Peterson : Avez-vous pu obtenir un partage quelconque des revenus tirés des ressources, dont les fonds pourraient être versés dans un fonds de développement des petites entreprises dont vous parliez?

Mr. Blacksmith : Comme je l'ai déjà évoqué, dans le secteur minier et le secteur forestier il y a eu des négociations entre certaines collectivités cries et certaines sociétés minières concernant la préférence à accorder dans l'attribution des éventuels contrats découlant des projets. En ce qui concerne l'argent pour les petites entreprises, je ne crois pas que cela ait été négocié. Par exemple, une mine est en exploitation sur le territoire de Témiscaming depuis environ dix ans. Une entente a été conclue dès le départ selon laquelle les habitants de la collectivité auraient la préférence pour tous les emplois disponibles dans le cadre de ce projet. L'entente prévoit le nombre de Cris qui seront embauchés. Si un certain nombre de Cris ne sont pas embauchés, un mécanisme s'enclenchera, mais je ne connais pas les détails parce que je n'ai pas lu l'entente. Des dispositions semblables s'appliquent dans le cas de la collectivité de Wemindji dont j'ai déjà parlé. Il est question d'une entreprise partenaire qui participerait à la construction de la mine et de ses infrastructures. Il s'agit moins d'un échange d'argent que d'occasions d'emploi.

Le sénateur Peterson : Qu'en est-il d'Hydro-Québec?

M. Blacksmith : C'est une autre histoire. Je demanderais à M. Coon Come de répondre parce que je suis un homme d'affaires, pas un politicien.

M. Coon Come : Pour le compte rendu, je ne crois pas que les Cris aient jamais été contre le développement et je crois qu'aucune Première nation n'est contre le développement, qu'il s'agisse de développement hydroélectrique, de foresterie, d'exploitation minière, de sables bitumineux ou de pipelines. Les Autochtones veulent avoir leur part de la richesse de ce pays. Je parle de partage de revenus et d'avoir son mot à dire dans la façon dont se fait le développement afin que tous aient des chances égales d'exploiter ces possibilités et que la préférence leur soit accordée lorsque les contrats sont exécutés sur leur propre territoire. Nous voulons avoir notre mot à dire sur la façon dont se fait le développement et nous voulons nous assurer que ces contrats nous seront attribués.

Hydro-Québec est une société d'État provinciale et le promoteur est le gouvernement provincial qui veut réaliser certains projets dans cette région. Nous devons trouver une façon de nous assurer de vraiment avoir un mot à dire dans la façon dont se fait le développement et d'avoir les contrats préférentiels pour négociation. M. Blacksmith y a fait allusion lorsqu'il a parlé de la dernière conférence dans le cadre de laquelle Hydro-Québec fait une présentation.

You try to build relationships and come in with a mind open to coexisting within the demographics. We are no different from any other Aboriginal group. About 60 per cent of our youth are under the age of 25 years and we would like to create job opportunities for them. If we could sit down with the developers and the proponents within our area, we would like to come up with a deal that we feel is good for our people, for the government and for the proponent.

Senator Peterson: As of today, you are not receiving any share of the hydro generation revenue; is that correct?

Mr. Coon Come: When the agreement was signed, we wanted to have revenue sharing. Do not ask me to explain the mathematical calculation but it was done in terms of the extractions in mining and forestry as well as in terms of the sale of the electricity. That was how certain figures were arrived at for allocations to the Cree as a way of revenue sharing. There was an understanding that if there were new projects, whether in forestry, mining or hydro-electric development, a new agreement could be negotiated for additions to the existing agreements. These would be based on court decisions that favoured Aboriginal people and on creative and innovative thinking, hopefully not bound by policies of yesterday. We look forward to participating in the economy, at least within our James Bay Cree territory.

Senator Hubley: Mr. Blacksmith, I would like to go back to smaller businesses for a moment. Your statement that business is business is absolutely correct. No business will succeed unless it is the best that it can be. In creating a skilled workforce, how important is the regional vocational centre? Could you give us a description of that vocational centre? Have you ever had an opportunity for industries to contribute to the training at the vocational centre?

Mr. Blacksmith: When that centre was first discussed a long time ago, it was on the principle that the institution would not focus on established courses. Rather, it was to provide direct training to help the Cree nation to meet the needs of some of the established businesses.

I think the Cree School Board must be congratulated on that. They realized that in order for people to access good employment, they must develop those skills. They offer the training program based on that.

For instance, our airline has been bothering the Cree School Board for probably the last 10 years to start a program for training pilots. It is a very expensive endeavour, but we have almost succeeded. Do not quote me, but most likely by May of next year we will have an initial course for Cree pilots to complete that training. That is a very positive development.

In the last year, CREECO had about 1,500 jobs we could offer to our people. Maybe more than half of those positions we could not fill with our people because they did not have the proper skills to perform the jobs. That sets us back. It also paints a negative

Nous tentons de créer des relations et d'avoir l'esprit ouvert à la coexistence au sein de la population. Nous ne sommes pas différents des autres groupes autochtones. Environ 60 p. 100 de nos jeunes ont moins de 25 ans et nous aimerais créer des emplois pour eux. Si nous pouvions nous asseoir avec les promoteurs dans notre région, nous aimerais en arriver à une entente qui soit bonne pour notre peuple, pour le gouvernement et pour le promoteur.

Le sénateur Peterson : Aujourd'hui, vous ne recevez aucune part des revenus provenant de la production d'hydroélectricité, est-ce exact?

M. Coon Come : Lorsque la convention a été signée, nous voulions avoir un partage de revenus. Ne me demandez pas d'expliquer les calculs mathématiques mais ils étaient fondés sur les prélevements miniers et forestiers ainsi que sur la vente d'électricité. C'est ainsi qu'on en est arrivé à certains chiffres concernant les allocations aux Cris aux fins du partage des revenus. Il avait été convenu que s'il y avait de nouveaux projets, qu'il s'agisse d'exploitation forestière ou minière ou de développement hydroélectrique, une nouvelle entente pourrait être négociée pour faire des ajouts aux ententes existantes. Celles-ci seraient fondées sur des décisions judiciaires qui favorisent les Autochtones et des façons de penser créatives et innovatrices, et elles ne seraient pas soumises, faut-il espérer, à des politiques d'une autre époque. Nous voulons participer à l'activité économique, du moins à l'intérieur de notre territoire cri de la Baie James.

Le sénateur Hubley : Monsieur Blacksmith, j'aimerais revenir un moment sur les petites entreprises. Vous avez parfaitement raison de dire que les affaires sont les affaires. Aucune entreprise ne peut réussir si elle n'est pas à son mieux. Quelle est l'importance du centre de formation professionnelle dans la formation d'une main-d'œuvre qualifiée? Pourriez-vous décrire ce centre de formation professionnelle? Avez-vous déjà eu l'occasion d'avoir la participation des industries à la formation au centre?

M. Blacksmith : Lorsqu'il a été question de mettre ce centre sur pied il y a longtemps, l'institution ne devait pas se concentrer sur les cours établis. Elle devait plutôt dispenser de la formation directe afin de permettre à la nation crie de satisfaire les besoins de certaines des entreprises établies.

Je crois que la Commission scolaire crie doit être félicitée. Ses responsables ont réalisé que pour que les gens obtiennent de bons emplois, ils doivent acquérir les compétences voulues. Les programmes de formation sont offerts en fonction de cela.

Par exemple, notre transporteur aérien harcèle la Commission scolaire crie depuis probablement dix ans pour qu'elle offre un programme de formation des pilotes. C'est une entreprise très dispendieuse mais nous avons presque réussi. Ne me citez pas là-dessus mais il est fort probable qu'en mai prochain nous aurons un premier cours à l'intention des pilotes cris. C'est là un développement très positif.

L'année dernière, CREECO avait environ 1 500 emplois à offrir à nos gens. Plus de la moitié de ces postes n'ont pu être occupés par nos gens parce qu'ils n'avaient pas les compétences voulues pour faire le travail. C'est un recul. Cela donne aussi une

picture at the local level because we are a Cree company that cannot hire Cree people. It is not because we do not want to. It is because the regulations put in place for us at construction sites do not allow us to direct our employees to drive this or that machine as a result of the whole process of acquiring permits, whatever the case may be, in order to work at that construction site.

We are working towards achieving these goals. The proponent, SEBJ, is helping our people by working with us at the construction site to be able to open up to them.

We are also looking at language. Language training is very important, especially in the delicate situation of a construction area. Communication is of utmost importance to avoid the accidents that could happen at any construction site.

Most of our older people speak only English and Cree. Our younger generation are very much trilingual; they speak French, English and Cree. Language is an area we must also develop.

The Deputy Chairman: Mr. Blacksmith, I note that you mentioned you are a businessman, yet on a couple of occasions you handed the hot topics of politics over to Mr. Coon Come. When did you discover that business and politics must be different? What has your experience been in that regard?

Mr. Blacksmith: I was a very young man. I used to work in the Waswanapi community. I was the band manager, if you will. At that time, we were struggling with economic development. I am talking about 30 or 35 years ago. We used to talk about how we would tackle economic development.

At the end of the day, the situation was always that the government did not interfere but the policies they established put up a wall for local business people who were trying to establish themselves. It was not done intentionally. It was done because the local government did not have the necessary funds and land to develop in order to provide the infrastructure needed for the local businessmen.

Whenever a business started, the businessman would be told that the infrastructure costs would be \$50,000. That is not including the building. That is just clearing the land to provide water and sewage services to the business and so on. As a result, the businessman would walk away almost every time. When we look at that situation, we tell ourselves that business and politics must be separate.

We have always said that government must offer the infrastructure to be put in place for the businessman to become involved in the community, but that is the extent of their involvement. We have always talked about interference, if you will, in terms of the local government and the possible business ventures started in the community. Again, that is not the fault of the government. That is the fault of the different guarantees, if you will, that are required of that individual who wants to get into business.

mauvaise impression au niveau local parce que nous sommes une entreprise crie qui ne peut embaucher des Cris. Ce n'est pas que nous ne voulons pas le faire. C'est parce que les règlements mis en place pour nous dans les chantiers de construction ne nous permettent pas d'autoriser nos employés à conduire tel ou tel véhicule en raison de tout le processus de délivrance de permis, peu importe le cas, pour travailler sur ce chantier.

Nous nous efforçons d'atteindre ces objectifs. Le promoteur, la SEBJ, aide nos gens en travaillant avec nous au chantier de construction afin de pouvoir s'ouvrir à eux.

Nous examinons aussi la question de la langue. La formation linguistique est très importante, surtout dans la situation délicate d'une zone de construction. La communication est de la plus haute importance pour éviter les accidents qui peuvent se produire sur n'importe quel chantier de construction.

La plupart de nos aînés ne parlent que l'anglais et le cri. La plupart des jeunes sont trilingues; ils parlent le français, l'anglais et le cri. La langue est un domaine où nous devons aussi nous développer.

Le vice-président : Monsieur Blacksmith, j'ai noté que vous avez dit être un homme d'affaires et pourtant, à quelques reprises, vous avez laissé les dossiers chauds de politique à M. Coon Come. Quand avez-vous découvert que les affaires et la politique doivent être distinctes? Quelle est votre expérience à cet égard?

M. Blacksmith : J'étais un très jeune homme. Je travaillais dans la collectivité de Waswanapi. J'étais le gérant de bande, si vous voulez. A l'époque, nous tentions de développer l'économie. Il y a 30 ou 35 ans de cela. Nous nous demandions comment nous allions développer l'économie.

La situation était toujours la même : le gouvernement n'intervenait pas mais les politiques qu'il mettait en place créaient un obstacle pour les gens d'affaires locaux qui tentaient de s'établir. Ce n'était pas intentionnel. C'est que le gouvernement local n'avait pas les fonds ni les terres nécessaires pour fournir l'infrastructure requise par les hommes d'affaires locaux.

Lorsqu'une entreprise démarrait, l'homme d'affaires se faisait dire que l'infrastructure coûterait 50 000 \$. Et c'est sans compter l'immeuble. C'est uniquement pour défricher le terrain afin de pouvoir y offrir les services d'eau et d'égout aux entreprises et ainsi de suite. Dans presque tous les cas, les hommes d'affaires laissaient tout simplement tomber. Quand on voit une telle situation, on se dit que les affaires et la politique doivent être séparées.

Nous avons toujours dit que le gouvernement doit mettre en place l'infrastructure pour que les hommes d'affaires s'impliquent dans la collectivité, mais c'est la portée de leur engagement. Nous avons toujours parlé d'intervention, si vous voulez, pour ce qui concerne le gouvernement local et les possibilités de démarrage d'entreprise dans la collectivité. Encore une fois, ce n'est pas la faute du gouvernement. C'est la faute des diverses garanties, si vous voulez, qui sont exigées de la personne qui désire se lancer en affaires.

If you go to the bank, the bank will not look at you until you have a band council resolution and until the local government co-signs your loan. If you try to tell the bank that the government and the business is here, it is the same result; the bank looks at the whole community. It is very hard for the businessman to get away from that.

Also, when we talk about business as separate from the government, at the local level, the communities are small. They are not large communities. A population of 4,500 is still a small community. Practically everyone knows everyone else. The businesses that want to start up in that type of community are always interrelated with the government.

We try very hard at our level to sever those ties or to at least say that business is one thing and government is another. However, with the situations placed onto these local businesses, it is very hard to accomplish that. We still try to find that line of difference.

The Deputy Chairman: What about the matter of Aboriginal people becoming business people? It is quite a change in mindset. Historically, our ancestors were hunters and trappers who worked for other people. At some stage, there has been a changeover to becoming business people. I consider it to be a significant phenomenon because it is quite a switch to live off the land and then suddenly become people who operate in boardrooms. The switch from being a hunter and trapper to becoming a businessman is quite a change. Do you want to comment on that?

Mr. Blacksmith: It is quite a change. If I recall correctly, there was a speech given by a man named Charlie Brien — he is no longer with us, God bless his soul — who was from the community of Mistissini. When he started his business, he literally had a little shack where he would sell coffee, hot dogs, hamburgers and pop. He graduated from there. Many years after that, we had an economic development conference in Val D'or and he was asked to speak. In his speech he stated, "I have been a businessman all of my life." We thought he was maybe 25 or 30 years old when he first started his restaurant. He said, "No, I have been a businessman ever since I was in the bush with my grandfather and my dad. We had hunting, fishing, trapping and furs. We had to go around and negotiate the price of furs and so on." The mindset for business has existed for certain people. I think it has always existed within the Cree people in some fashion or another.

It is the same with Mr. Cooper from Waswanapi who started his operations when forestry first came to the Cree territory in the mid 1960s. To date, he is still very much active in that industry.

There has definitely been a dramatic change for our people. I grew up in a shack as well until I was probably almost 17 or 18 years old. That is when we first had a washroom in the house. I grew up in a tarpaper shack. My father was very much in a business situation as well. He used to hunt, fish and trap, and

Si vous allez à la banque, on ne vous regardera pas tant que vous n'aurez pas une résolution du conseil de bande et que le gouvernement local aura cosigné votre prêt. Si vous tentez de faire comprendre à la banque que le gouvernement et le commerce y sont, c'est le même résultat; la banque tient compte de l'ensemble de la collectivité. Il est très difficile pour l'homme d'affaire d'échapper à cela.

Par ailleurs, quand on dit que les affaires sont distinctes du gouvernement, à l'échelle locale, les collectivités sont petites. Ce ne sont pas d'importantes collectivités. Une population de 4 500 demeure une petite collectivité. Presque tout le monde se connaît. Les entreprises qui démarrent dans ce type de collectivité sont toujours en lien avec le gouvernement.

Nous faisons de gros efforts à notre niveau pour couper ces liens ou du moins pour dire que les affaires sont une chose et le gouvernement en est une autre. Or, compte tenu des situations imposées à ces entreprises locales, il est très difficile d'accomplir cela. Nous tentons quand même de tracer cette ligne.

Le vice-président : Et qu'en est-il des Autochtones qui deviennent des gens d'affaires? C'est tout un changement de mentalité. Historiquement, nos ancêtres étaient des chasseurs et des piégeurs qui travaillaient pour d'autres personnes. À un certain moment, il y a eu un changement et il y a eu des gens d'affaires. Je crois que c'est là un phénomène significatif parce que c'est tout un revirement que de vivre de la nature pour ensuite devenir tout à coup des gens qui évoluent dans des salles de conseil. Passer de l'état de chasseur et piégeur à celui d'homme d'affaires est tout un changement. Avez-vous des commentaires là-dessus?

M. Blacksmith : C'est tout un changement. Si je me rappelle bien, un discours a été prononcé par un certain Charlie Brien — qui nous a quittés, Dieu le bénisse — qui venait de Mistissini. Lorsqu'il s'est lancé en affaires, il était littéralement dans une petite cabane où il vendait du café, des hot-dogs, des hamburgers et des boissons gazeuses. Il a grandi à partir de là. Bien des années après, nous avions une conférence sur le développement économique à Val-d'Or et il a été invité à prononcer un discours. Dans son discours il a dit « J'ai été homme d'affaires toute ma vie ». Nous pensions qu'il avait 25 ou 30 ans lorsqu'il a ouvert son restaurant. Il a dit « Non, je suis homme d'affaires depuis l'époque où j'allais en forêt avec mon grand-père et mon père. Nous avions la chasse, la pêche, le piégeage et les fourrures. Il nous fallait faire la tournée et négocier le prix des fourrures et ainsi de suite. » Le sens des affaires existe chez certains peuples. Je crois qu'il a toujours existé chez le peuple cri sous une forme ou sous une autre.

C'est la même chose pour M. Cooper de Waswanapi qui s'est lancé en affaires lorsque la foresterie est arrivée en territoire cri au milieu des années 60. Il est encore aujourd'hui très actif dans cette industrie.

Il y a certainement eu un changement important pour notre peuple. J'ai aussi grandi dans une cabane et j'y ai vécu jusqu'à l'âge de 17 ou 18 ans probablement. C'est à cette époque que nous avons eu des toilettes dans la maison pour la première fois. J'ai grandi dans une cabane en papier goudronné. Mon père était

that is how we made our living. He would seek work and hire people on for exploration work that was being completed at the time. That is how we survived. Cree people have always had that business intuition.

The Deputy Chairman: I understand that representatives of the Grand Council of the Crees have been to other parts of the country to give advice and perhaps inspiration to other First Nations people. Would you like to comment briefly on that?

Mr. Blacksmith: On behalf of the companies that operate under CREECO, we have provided some information and advice. We are even talking about the possibility of joint ventures and partnerships with other nations across the country. More notably, we recently spoke to a particular First Nation about the airline business. They want some assistance and advice and we are presently working with them. We are talking about joint ventures with First Nations in the pipeline, hydro and the mining industry across the country.

We have already established some partnerships, namely in Ontario. You know of Victor Diamond Mine, the lone diamond mine in Ontario. We have had a strong working relationship with the Attawapiskat people on that for almost a year. We are looking at many other venues to expand that partnership. It has been working very well for us.

The Deputy Chairman: I wish to thank you very much for your time and presence here. The information you presented will assist us greatly in writing our report.

We are winding up our study on economic development as it relates to Aboriginal people. We hope that our report will be of interest and assistance to all Aboriginal people in the country as well as to government.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:20 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Good evening. I am Senator St. Germain. I am from the province of British Columbia, and I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

We have been provided a reference from the Senate, and we have been authorized to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

aussi très engagé en affaires. Il pratiquait la chasse, la pêche et le piégeage, et c'est comme ça que nous vivions. Il cherchait du travail et embauchait des gens pour participer à des travaux d'exploration qui étaient effectués à l'époque. C'est ainsi que nous avons survécu. Les Cris ont toujours eu ce sens des affaires.

Le vice-président : Je crois savoir que des représentants du Grand Conseil des Cris se sont rendus dans d'autres régions du pays pour y prodiguer des conseils et peut-être inspirer d'autres peuples autochtones. Pourriez-vous faire quelques commentaires là-dessus?

M. Blacksmith : Au nom des entreprises membres de CREECO, nous avons fourni de l'information et des conseils. Nous songeons même à de possibles coentreprises et partenariats avec d'autres nations au pays. Nous avons notamment discuté avec une Première nation en particulier à propos de services aériens. Ils veulent de l'aide et des conseils et nous travaillons actuellement avec eux. Nous discutons avec les Premières nations de coentreprises dans le domaine des pipelines, de l'hydroélectricité et de l'exploitation minière dans tous les coins du pays.

Nous avons déjà créé certains partenariats, notamment en Ontario. Vous connaissez la Victor Diamond Mine, la seule mine de diamants en Ontario. Nous avons de très bonnes relations de travail avec le peuple Attawapiskat depuis près d'un an dans ce dossier. Nous examinons de nombreuses autres possibilités d'étendre ce partenariat. Il marche très bien pour nous.

Le vice-président : Je vous remercie beaucoup pour votre temps et votre présence ici. L'information que vous avez fournie nous aidera beaucoup à rédiger notre rapport.

Nous concluons notre étude sur le développement économique des peuples autochtones. Nous espérons que notre rapport intéressera et aidera tous les peuples autochtones du pays ainsi que le gouvernement.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 20, dans le but d'étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. Je suis le sénateur St. Germain de la Colombie-Britannique et j'ai l'honneur de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Nous sommes autorisés, par un ordre de renvoi du Sénat, à étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

We have with us this evening the vice chair of the committee, Senator Sibbeston from the Northwest Territories; Senator Hubley from Prince Edward Island; and Senator Watt from Northern Quebec.

On our panel this evening we have before us Mr. Andrew Popko, who is vice-president of Aboriginal relations with EnCana Corporation. Welcome to the committee. You bring with you a great reputation from a great corporation led by a great man named Mr. Gwyn Morgan, a good friend of mine. I appreciate that you have taken the time to be here.

As well, from the Forest Products Association of Canada we have Mr. Avrim Lazar, president and CEO, and one of his directors, Mr. Andrew DeVries. Welcome.

Andrew Popko, Vice-President, Aboriginal Relations, EnCana Corporation: Good evening. Before I begin, I want to provide the main reason I am here today. I was very fortunate a couple of years ago to be selected as one of very few Canadians to come to Ottawa to experience a 15-month secondment at the Privy Council Office under the building bridges program, a vision under Alex Himelfarb, the clerk at the time. The program allowed private sector executives to get a glimpse of the world of the public sector service and a better understanding of how the mechanics of government work.

I was fortunate to work at PCO in the Aboriginal Affairs Secretariat that worked on the Kelowna agreement. The clerk at the time also provided me opportunities to job shadow deputy ministers and assistant deputy ministers at Treasury Board, Industry Canada, Corrections Canada, the Department of Fisheries and Oceans, and border security. At the same time, a member of the public service was able to work at EnCana for the same amount of time. As a result of this program, I was able to share our corporate insight with the people in Ottawa and build many bridges with many people I now call friends. The building bridges program will continue to the fellowship program, and I endorse it 100 per cent as a great experience for Canadians to experience the public sector.

I would like to acknowledge the researcher on this committee, one of the friends I met here. She learned about EnCana and the Aboriginal program. I believe that is one of the reasons I am here. Thank you very much.

I will talk about three major issues. First is an urgent need to elevate and recognize Aboriginal economic development as a tool as vital to the future of Canada and Canada's Aboriginal people as the transfer payments and federal dollars that currently flow to social programs. The second issue is an urgent requirement to clarify the roles and responsibilities of the private sector and those of the federal government so that confrontational, unproductive, costly and unnecessary impediments to Aboriginal economic development can be minimized. Third, I will talk about the pressing need for simplicity in how federal Aboriginal programs and departments can communicate, assess and engage with the private sector.

Le vice-président du comité, le sénateur Sibbeston des Territoires du Nord-Ouest, le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard et le sénateur Watt du nord du Québec sont parmi nous ce soir.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana. La bonne réputation d'une importante société dirigée par un grand homme nommé Gwyn Morgan, un bon ami à moi, vous précède. Je suis reconnaissant que vous soyez des nôtres.

Je tiens également à souhaiter la bienvenue à M. Avrim Lazar, président-directeur général de l'Association des produits forestiers du Canada, et à l'un de ses administrateurs, M. Andrew DeVries.

Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones, Société EnCana : Bonsoir. Avant de commencer, permettez-moi de vous expliquer pourquoi je suis ici. Il y a quelques années, j'ai eu la chance d'être détaché pendant 15 mois auprès du Bureau du Conseil privé dans le cadre du programme d'établissement de liens, idée d'Alex Himelfarb, greffier de l'époque. Le programme permettait aux cadres du secteur privé d'apprivoiser le secteur public et de mieux comprendre le fonctionnement du gouvernement.

J'ai eu la chance d'être affecté au Secrétariat des affaires autochtones du BCP, qui travaillait sur l'accord de Kelowna. Le greffier de l'époque m'a jumelé à des sous-ministres et à des sous-ministres adjoints du Conseil du Trésor, d'Industrie Canada, du Service correctionnel du Canada, de Pêches et Océans Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada. Du même coup, un fonctionnaire a pu travailler chez EnCana pendant un certain temps. Grâce à ce programme, j'ai pu faire valoir le point de vue des entreprises auprès des fonctionnaires fédéraux et établir des liens avec des personnes qui sont aujourd'hui des amis. Le programme d'établissement de liens se poursuivra dans le cadre du programme de stages, et je l'appuie entièrement, car il s'agit d'une excellente occasion pour les Canadiens d'apprendre à mieux connaître le secteur public.

J'aimerais remercier l'attachée de recherche de ce comité, une amie rencontrée ici. Elle a entendu parler d'EnCana et du programme autochtone. C'est en partie grâce à elle que je me trouve ici ce soir. Merci beaucoup.

Je discuterai de trois points principaux. D'abord, il est primordial d'accorder une plus grande importance au développement économique autochtone et de le reconnaître à titre d'outil tout aussi essentiel à l'avenir du Canada et des Autochtones que les paiements de transferts et les fonds fédéraux présentement alloués aux programmes sociaux. Ensuite, il est impérieux de préciser les rôles et les responsabilités du secteur privé et du gouvernement fédéral afin de réduire les conflits et les problèmes coûteux et inutiles qui nuisent au développement économique des Autochtones. Enfin, nous devons simplifier la façon dont les ministères et les programmes fédéraux qui s'occupent des Autochtones communiquent, réalisent des évaluations et collaborent avec le secteur privé.

Starting with the first issue, the economic stasis and isolation that characterizes the lives of Aboriginal people who dwell on reserves in our country is wilfully unacceptable. The current system created over 100 years ago has done little, if anything, to improve quality of life or opportunity. Many venture to say it has done the opposite.

The longer an Aboriginal person lives on a reserve, the more likely he or she is to be on welfare. There are 41.5 per cent of on-reserve Aboriginals on welfare compared to only 22 per cent of Aboriginal people who live off reserve. A curious funding imbalance reinforces this reality. Thirty per cent of all Canadian Aboriginal people who live on reserve receive 88 per cent of the federal government programs. The 50 per cent of Aboriginal people who live out of the cities receive only 3.5 per cent.

Further, one examines the amount of money the federal government spends annually on Aboriginal programs. Depending on the numbers and the sources we look at, we hear that roughly \$9 billion is spent. The portion directed towards economic development is somewhere between \$35 million and \$60 million.

Why does the federal government spend so much money maintaining what amounts to a massive ongoing social assistance program and so little in comparison on economic development initiatives that generate self-sustaining wealth, ongoing economic opportunities, as well as renewed self-esteem and self-reliance?

From an industry perspective and experience, economic development initiatives are the key to Aboriginal participation in the economic mainstream in Canada. Economic development deserves greater focus, funding and facilitation.

The second issue is the clarification of roles. The energy sector is one of the largest single contributors of jobs and business of any sector in the country when it comes to Aboriginal communities. At EnCana, we spend about \$140 million alone directly on goods and services with 129 different companies owned or operated by Aboriginals. Our industry recognizes the value of being a good neighbour, of looking for innovative ways to work together to create meaningful, long-term differences.

However, too often industry gets pulled into the middle of political issues on land claims, revenue sharing and specific rights questions, which are issues that belong entirely with the federal government. Political and constitutional matters are best left to the parties directly affected. Industry should be at the table to discuss how we will reduce the impact of our activities on the environment and how we will maximize the possibilities for economic opportunities and participation for the people in the communities where we have an operating interest.

Pour ce qui est du premier enjeu, le statisme et l'isolement économiques qui caractérisent la vie des Autochtones des réserves de notre pays sont tout à fait inacceptables. Le régime actuel, créé il y a plus de 100 ans, n'a fait que très peu, voire rien du tout, pour améliorer leur qualité de vie ou leur offrir des possibilités économiques. Certains affirment même qu'il a fait le contraire.

Les Autochtones qui demeurent longtemps dans les réserves sont plus enclins à avoir recours à l'aide sociale. Une proportion de 41,5 p. 100 des Autochtones des réserves y a recours comparativement à seulement 22 p. 100 des Autochtones vivant hors des réserves. Un curieux écart en matière de financement confirme cet état de fait. Trente pour cent de tous les Autochtones canadiens vivant dans les réserves bénéficient de 88 p. 100 des programmes fédéraux. La proportion de 50 p. 100 des Autochtones qui vivent en dehors des villes ne bénéficie que de 3,5 p. 100 de ces programmes.

Selon les chiffres et les sources examinés, le gouvernement fédéral dépense environ 9 milliards de dollars annuellement pour les programmes autochtones. La partie allouée au développement économique oscille entre 35 et 60 millions de dollars.

Pourquoi le gouvernement fédéral dépense-t-il autant d'argent pour maintenir un vaste programme d'aide sociale permanent et si peu pour lancer des initiatives de développement économique qui créent une richesse durable et des possibilités économiques permanentes et redonnent aux gens confiance en eux et en leurs capacités?

Selon le point de vue et l'expérience de l'industrie, les initiatives de développement économique représentent la clé de la participation des Autochtones à la vie économique du Canada. Le développement économique mérite davantage d'attention, de financement et d'aide.

Le deuxième enjeu porte sur la clarification des rôles. Le secteur de l'énergie est l'une des principales sources de création d'emplois et de possibilités d'affaires au pays pour les collectivités autochtones. EnCana dépense environ 140 millions de dollars uniquement en biens et services auprès de 129 différentes entreprises qui appartiennent aux Autochtones ou qui sont exploitées par ces derniers. Notre industrie reconnaît la valeur du bon voisinage et de la recherche de façons novatrices de collaborer pour changer le cours des choses de façon valable et à long terme.

Cependant, l'industrie est trop souvent mêlée à des questions politiques liées aux revendications territoriales, au partage des recettes et à des questions de droits, qui relèvent du gouvernement fédéral à part entière. Les questions politiques et constitutionnelles devraient concerner seulement les parties directement touchées. L'industrie devrait discuter de la façon dont nous réduirons l'impact de nos activités sur l'environnement et dont nous maximiserons les possibilités économiques et la participation des collectivités où nous détenons un droit d'exploitation.

EnCana maintains that an effective and lasting resolution of Aboriginal issues is possible only through open and proactive dialogue. Our company is committed to working through government-sanctioned processes created to identify and consider third-party interests on Crown land.

We also maintain that creating a higher degree of certainty around the process of oil and gas development and Aboriginal rights is necessary for progressive oil and gas development in Canada.

I will show you a prop. Everyone knows this is a Rubik's Cube. We look at this as representing 282 different programs run by approximately 16 different departments in the federal government. Every department most probably identifies itself as having something positive it can do for Aboriginal communities. It believes it is doing the right thing within the government and it can deliver.

Unfortunately, this is what corporate Canada sees in Aboriginal communities — an unsolved Rubik's Cube. It is a mishmash.

I do not know whether any of you have tried to put a Rubik's Cube back into place. Last night my son and daughter grabbed this one and started to play with it and I almost had a heart attack because I wanted it to look nice and neat, so I told them they could do anything to this other one. They mixed it all up and I told them to try to get it back like the first cube. They found it frustrating and they put it down.

Well, that is what happens in corporate Canada. We go to apply for some of these 282 different grant programs that exist within the federal government, but where do we go, what is the path, how do we get there? Like with the Rubik's cube, finally we give up, we put it down; and who does not benefit? It is the Aboriginal people. Corporate Canada will continue to do its activity, the Government of Canada still has its great programs, and the people in the middle, the Aboriginal people for whom the programs were designed, unfortunately do not benefit as much as they should.

EnCana has been fortunate then to work with a number of Aboriginal communities where we are making incredible economic progress. We have initiated about 12 different rig partnership deals with First Nations who have an equity interest in portions of the drilling rigs, along with jobs and benefits with new skills and training. The rig partnerships were made possible by a federal government program whereby the First Nations were allowed up to 25 per cent ownership in the drilling rig. Unfortunately, we had to hire someone to figure out the process of how to get the funds out in a timely manner and from which department, in order for the First Nations to take advantage of that government program.

In closing, I would like to share some words from leaders EnCana has worked with closely. One is Howard Cardinal, an elder from Saddle Lake, Alberta, and the other is Joyce Metchewais, a former chief of Cold Lake First Nations. Howard Cardinal said that much like EnCana they are working

EnCana soutient qu'une résolution efficace et durable des questions autochtones passe invariablement par un dialogue ouvert et proactif. Notre société est résolue à collaborer aux processus approuvés par le gouvernement qui visent à déterminer et à étudier les intérêts de tiers sur des terres de la Couronne.

Nous affirmons également que, pour être progressif au Canada, le développement gazier et pétrolier doit être entouré de plus de certitude tout comme la question des droits ancestraux.

Voici un cube Rubik. Supposons qu'il représente 282 programmes différents administrés par environ 16 ministères fédéraux. Chaque ministère croit probablement qu'il peut faire quelque chose de positif pour les collectivités autochtones. Il croit qu'il fait ce qu'il faut au sein du gouvernement et qu'il peut livrer la marchandise.

Malheureusement, le monde des affaires canadien perçoit les collectivités autochtones comme un cube Rubik non résolu, un véritable méli-mélo.

Je ne sais pas si vous avez déjà tenté de résoudre un cube Rubik. Hier soir, j'ai pratiquement fait une crise cardiaque en voyant mon fils et ma fille jouer avec mon cube Rubik parce que je voulais qu'il soit tout beau alors je leur ai dit de jouer avec l'autre. Ils l'ont mélangé et je leur ai alors demandé de le résoudre. Ils ont trouvé l'expérience frustrante et ont fini par laisser tomber.

Il se produit la même chose dans le monde des affaires canadien. Comment faire une demande pour certains des 282 différents programmes de subventions fédéraux? Comme pour le cube Rubik, nous laissons tomber et ce sont les Autochtones qui écopent. Les entreprises poursuivent leurs activités, le gouvernement fédéral continue d'offrir de bons programmes, et les Autochtones pour qui les programmes ont été conçus se retrouvent coincés et n'en profitent malheureusement pas autant qu'ils le devraient.

EnCana a eu la chance de travailler avec de nombreuses collectivités autochtones qui ont réalisé d'incroyables progrès économiques. Nous avons conclu environ 12 partenariats d'exploitation d'installations de forage avec les Premières nations qui détiennent une part des installations de forage, en plus d'occuper des emplois et de bénéficier d'avantages grâce à leurs nouvelles connaissances et à la formation qu'ils ont reçue. Des partenariats d'exploitation d'installations de forage ont été établis grâce à un programme fédéral qui a permis aux Premières nations d'acquérir jusqu'à 25 p. 100 de l'appareil de forage. Malheureusement, nous avons dû embaucher quelqu'un pour savoir comment obtenir des fonds en temps utile et auprès de quel ministère afin que les Premières nations profitent de ce programme gouvernemental.

En conclusion, j'aimerais partager quelques mots des responsables avec lesquels EnCana a étroitement collaboré, soit Howard Cardinal, un aîné de Saddle Lake, en Alberta, et Joyce Metchewais, ancienne chef de la Première nation de Cold Lake. Selon M. Cardinal, tout comme EnCana, la

to create a circle of wealth. They do not dwell in a tepee but it symbolizes what they are doing. Their members form a circle and the businesses they run, like the drilling partnerships, camps, catering, water trucks, each stand on their own, just like the poles in a tepee. What they can best do for themselves they will do.

Joyce Metchewais said that she believes that through employment, people can build self-esteem and that is what she wants for her people. With partnerships with corporations such as EnCana they are able to develop companies to provide jobs for their members and their community. As leaders, their team believes in encouraging their people to get skills and education to get secure jobs. Partnering with companies has afforded them the opportunity to negotiate scholarships, jobs, job training, monies and other benefits.

In less than five years, this First Nation, located in Calgary, has moved from 80 per cent reliance on social programs to less than 20 per cent because of jobs in economic development and has built self-respect, self-reliance and independence. These are the fundamentals of true freedom for Canada's Aboriginal people.

Arvim Lazar, President and CEO, Forest Products Association of Canada: I will share with the committee my daughter's solution for the Rubik's Cube. She took it into the kitchen, held it over boiling water, peeled off the colours, put them all back on in order and asked what is so hard about that. There is a lesson in that, because you can fool around with federal government programs for the rest of your life, as I have — I was in the federal government for 25 years — and in the end I do not think you are going to find a solution. I believe the solution actually lies in the topic with which the committee is seized, which is business.

According to the literature on social distress, health distress and family distress, people who do not have a job or do not have a means of livelihood are deeply distressed. People who have access to wealth, income or a good living have a much lower rate of unhappiness.

I am speaking to the committee today as a representative of business. That is the solution we suggest. The forest industry employs directly and indirectly 900,000 people across the country. We are the sole economic engine of 320 rural communities. We account for \$40 billion in exports. We are a big business, but the nice thing about us is that one does not have to move to Toronto or Winnipeg or Vancouver to work for us. We are out in the bush.

If you want to stay in the bush but you want a good job you come to us. If you want a high-tech job you come to us. Most of our jobs are high-tech. We are not the old lumberjacks; our work uses computers and highly sophisticated equipment. One of our mills has more computers than a Boeing 747. Therefore, if you want a good, modern, high-tech job and you

collectivité s'efforce de créer un cercle de richesses, ce qui ne signifie pas que ses membres demeurent dans un tipi, mais qui symbolise ce qu'ils font. Ils forment un cercle et les entreprises qu'ils dirigent, comme les partenariats de forage, les camps, les restaurants et les camions d'eau, sont indépendantes, comme les piquets d'un tipi. Ils feront tout ce qu'ils peuvent pour leur peuple.

Joyce Metchewais croit qu'en occupant un emploi, les membres de la collectivité peuvent développer leur estime de soi, et c'est ce qu'elle souhaite pour son peuple. Grâce aux partenariats conclus avec des entreprises telles qu'EnCana, les Autochtones peuvent créer des sociétés qui offrent des emplois à la collectivité. Leurs dirigeants estiment qu'il faut encourager les membres des collectivités à acquérir des connaissances et à recevoir l'éducation nécessaire pour obtenir des emplois stables. Ces partenariats leur ont permis de négocier des bourses d'études, des emplois, de la formation en cours d'emploi, des fonds et d'autres avantages.

En moins de cinq ans, la dépendance de cette Première nation de Calgary envers les programmes sociaux est passée de 80 à 20 p. 100 grâce au développement économique et cela lui a permis de développer son estime de soi, son autonomie et son indépendance. Il s'agit là des principes fondamentaux de la véritable liberté des peuples autochtones du Canada.

Arvim Lazar, président-directeur général, l'Association des produits forestiers du Canada : Pour résoudre le cube Rubik, ma fille l'a apporté à la cuisine, l'a maintenu au-dessus d'un chaudron d'eau bouillante, a enlevé les autocollants, les a remis correctement et m'a demandé ce qu'il y avait de si difficile. On peut tirer une leçon de cette expérience. Vous pouvez jouer avec les programmes fédéraux pendant toute votre vie, comme je l'ai fait au cours de mes 25 années de service au sein de l'administration fédérale mais, au bout du compte, je ne crois pas que vous trouverez de solution. A mon avis, la solution réside dans le sujet d'étude du comité, soit le monde des affaires.

Selon la documentation sur la détresse sociale, familiale et sanitaire, les personnes sans emploi ou sans moyens de subsistance souffrent beaucoup. Les gens qui ont accès à des ressources, un revenu ou de bonnes conditions de vie sont nettement plus heureux.

Je témoigne devant le comité aujourd'hui en tant que représentant du milieu des affaires. C'est la solution que nous proposons. L'industrie forestière emploie directement et indirectement 900 000 personnes dans l'ensemble du pays. Elle représente le seul moteur économique de 320 collectivités rurales. Ses exportations sont évaluées à 40 milliards de dollars. Il s'agit d'une grande industrie et il n'est pas nécessaire de déménager à Toronto, à Winnipeg ou à Vancouver pour y travailler. Nous sommes dans le bois.

Si vous voulez rester dans le bois et que vous cherchez un bon emploi, c'est dans le secteur forestier que vous le trouverez. Si vous cherchez un emploi dans le secteur de la haute technologie, dirigez-vous dans la foresterie. Nous ne sommes pas de vieux bûcherons. Notre utilisons des ordinateurs et de l'équipement hautement sophistiqué. L'une de nos usines compte

do not feel like living in Toronto, Winnipeg or Vancouver, you come to the forest industry, and that is what 17,000 Aboriginal Canadians have done.

We are the largest employer of Aboriginal Canadians. The mining association says the same thing and frankly if that is what we compete for I am proud to compete. Let us see who really employees more. I think we just use different numbers, but we are the largest employer. More important than that, we also have relationships with 1,400 Aboriginal businesses — small and medium-sized businesses of 10 to 50 people, many of which have been around 10, 20 or even 35 years.

We have been involved in the simple, straightforward improvement of life for Aboriginal Canadians by doing business with them; not by social programming or government programming or by litigation, but simply by creating economic opportunity.

Our workforce is getting old, which is good news; as our workforce ages we will be recruiting. The Aboriginal workforce is young, so in rural Canada, in the bush and across the country good, high wage, high-tech jobs will be available to them and, as I said, even more important, there will be opportunities for businesses, for joint ventures, for contracts to be suppliers and to work with us in the business world.

If the answer is business, why have we come to this committee? Why not just keep doing business? The answer is skills. The flip side of our jobs' not being the old lumberjack and labourer jobs is that functional literacy is required for the training for the new jobs. Math literacy and language literacy are needed. We cannot train people who do not have those skills to work in our mills. We are looking for millwrights but we go through group after group and they do not pass the entrance requirements for being trained. The equipment we use now to work in the woods is so high-tech that workers have to be able to read and understand the equipment manual. We have only about 20 trained foresters who are Aboriginals.

If there were more emphasis on math, science and basic skills in the Aboriginal communities, the economic opportunities, not just for jobs but also for businesses, would be enormous.

We have also asked ourselves what is holding back some of the Aboriginal businesses and the answer is the difficulty of accumulating equity. To do business one has to be able to accumulate equity. I know that is a larger, more political question so I will leave it to senators and parliamentarians who are more sophisticated than business people in this, but we know that you cannot build a business unless you build equity, and that stands in

plus d'ordinateurs qu'un Boeing 747. Donc, si vous cherchez un bon emploi de haute technologie et que vous ne voulez pas vivre à Toronto, à Winnipeg ou à Vancouver, vous vous adressez à l'industrie forestière. C'est ce qu'ont fait 17 000 Autochtones canadiens.

L'industrie forestière est le plus important employeur d'Autochtones canadiens. L'association des sociétés minières dit la même chose et, honnêtement, je suis fier de lui faire concurrence. Voyons voir qui en emploie le plus. Je crois que nous utilisons simplement des chiffres différents, mais il demeure que nous sommes le plus important employeur. Mais surtout, nous entretenons également des relations avec 1 400 entreprises autochtones, des petites et des moyennes entreprises de 10 à 50 employés, dont un grand nombre sont établies depuis 10, 20 et même 35 ans.

Nous cherchons à améliorer de façon simple et directe la qualité de vie des Autochtones canadiens en faisant des affaires avec eux, non pas par l'intermédiaire de programmes sociaux ou gouvernementaux ou de litiges, mais simplement en créant des possibilités économiques.

Notre main-d'œuvre vieillit, ce qui est une bonne nouvelle, car cela est synonyme de recrutement. La main-d'œuvre autochtone est jeune, et de bons emplois de haute technologie bien rémunérés s'offriront à elle dans les zones rurales et forestières partout au Canada — et c'est sans parler des occasions d'affaires, de coentreprises, des contrats de fournisseurs et des possibilités de faire équipe avec nous dans le monde des affaires.

Si la solution se trouve dans le monde des affaires, pourquoi sommes-nous venus vous rencontrer? Pourquoi ne pas simplement continuer à faire des affaires? Parce que nous sommes à la recherche de compétences. Comme nous n'embauchons plus de bûcherons ou de manœuvres, savoir lire et écrire est nécessaire pour recevoir la formation requise pour les nouveaux emplois. Il faut aussi savoir compter. Nous ne pouvons pas employer dans nos usines des personnes qui n'ont pas ces connaissances. Nous recherchons des mécaniciens de chantier, mais les candidats ne satisfont pas aux conditions d'admission pour la formation. L'équipement que nous utilisons aujourd'hui pour travailler dans les forêts est tellement sophistiqué que les travailleurs doivent savoir lire et comprendre le manuel d'utilisation. Environ seulement 20 forestiers qualifiés au Canada sont des Autochtones.

Si on mettait davantage l'accent sur les mathématiques, les sciences et les compétences fondamentales dans les collectivités autochtones, les possibilités économiques seraient énormes, non seulement pour les emplois, mais également pour les entreprises.

Nous nous sommes également demandé ce qui freine certaines entreprises autochtones pour découvrir que c'est la difficulté d'amasser du capital, ce qui est nécessaire pour faire des affaires. Je sais qu'il s'agit d'une question politique plus générale alors je laisserai les sénateurs et les parlementaires qui sont plus informés que les gens d'affaires traiter du sujet, mais nous savons qu'il est impossible de bâtir une entreprise sans capital, et c'est ce qui

the way of many Aboriginal communities moving into the culture of business, the culture of self-sufficiency and the culture of economic well-being.

The few government programs that could touch us tend not to. For reasons that I find almost unanswerable, Aboriginal Business Canada and FedNor programming de-emphasize forestry. We are where the jobs are. Programs should emphasize those jobs. If you are going to change government programming, we strongly suggest that those programs be looked at and re-oriented to help Aboriginals get into the industry that is where they are, the industry that does not require moving to the cities, the industry that allows them to maintain contact with their cultural roots and their families.

Honourable senators, that is my message. We are here and we want to do business. There are opportunities, and you all know, as we know, that when people have an opportunity to make a living many of the other problems become much easier.

The Chairman: Thank you, Mr. Lazar. We have been joined by Senator Corbin from New Brunswick.

Mr. Popko, you have worked not only with the First Nations; you have ventured into the world of all section 35 people — the Métis — as well. You have worked in British Columbia, I believe, quite successfully. Is there one main ingredient that generates the ability of our First Nations people to participate with you? Would you share that with us?

Mr. Popko: Training. The Métis Nation British Columbia came forward with a program for training. They needed \$1 million for a training program and they asked if we could find their people work. We donated \$250,000 over a three-year period for a training program. To date, 37 people have gone through the program with 97 per cent success in graduation; and all of them got jobs. The key is, once they are trained in the oil patch, they are pretty well going out the door and getting a job. It is great. They do not come to work for EnCana. We are doing this as a good neighbour. The Métis came with a proposal to train people, and we could not say no because it was a great idea. There are skill shortages out there so whatever we can do to get them involved in the industry, we will do. We think \$250,000 is minimal as an investment to get more people trained to work in our industry.

The Chairman: Mr. Lazar, you were talking about skills development. One of the big things we are hearing in our travels is the inability of our First Nations people to acquire the academic skills they need to provide them with the opportunity to join industries like yours. A good friend of mine used to say that the best social program is a job, and you echoed that. How do you find the people who have the academic skills that you require? Are they from off reserve or on reserve?

Mr. Lazar: It depends where the mill and the operation is located in the country. We are finding great Métis and First Nations employees both off reserve and on reserve. We have

empêche de nombreuses collectivités autochtones de se lancer en affaires, d'être indépendantes et d'assurer leur bien-être économique.

Les quelques programmes gouvernementaux qui pourraient nous toucher ont tendance à nous négliger. Pour des raisons presque inexplicables, Entreprise autochtone Canada et FedNor ne mettent pas l'accent sur la foresterie. C'est dans ce secteur que se trouvent les emplois, et les programmes devraient insister sur ce point. Si vous voulez changer les programmes gouvernementaux, nous recommandons fortement que ces programmes soient examinés et réorientés pour aider les Autochtones à intégrer une industrie qui ne les oblige pas à aller vivre en ville et qui leur permet de garder le contact avec leur culture et leur famille.

Honorables sénateurs, voilà mon message. Nous sommes ici parce que nous voulons faire des affaires. Il existe des possibilités, et nous savons tous que, lorsqu'il est possible de gagner sa vie, les autres problèmes sont beaucoup plus faciles à régler.

Le président : Merci, monsieur Lazar. Le sénateur Corbin du Nouveau-Brunswick vient de se joindre à nous.

Monsieur Popko, vous avez travaillé avec les Premières nations et les Métis, et vous avez connu beaucoup de succès en Colombie-Britannique. Quel est le principal élément qui permet aux Premières nations de collaborer avec vous? Pouvez-vous nous en parler?

M. Popko : La formation. La Nation des Métis de la Colombie-Britannique a proposé un programme de formation. Elle avait besoin de 1 million de dollars pour un programme de formation et elle nous a demandé si nous pouvions trouver des emplois pour ses membres. Nous avons fourni 250 000 \$ sur une période de trois ans pour le programme. Jusqu'à présent, 37 personnes l'ont suivi, avec un taux de réussite de 97 p. 100, et elles ont toutes trouvé des emplois. Une fois qu'elles ont reçu une formation dans le secteur pétrolier, elles se trouvent facilement un emploi, et c'est formidable. Ces gens ne viennent pas travailler pour EnCana. Nous les aidons dans un esprit de bon voisinage. Les Métis nous ont proposé d'offrir de la formation, ce que nous ne pouvions pas refuser puisque c'était une très bonne idée. Il y a pénurie de main-d'œuvre qualifiée, alors nous sommes prêts à faire tout ce que nous pouvons pour aider l'industrie. Il suffit d'un investissement minimal de 250 000 \$ pour former plus de personnes dans notre industrie.

Le président : Monsieur Lazar, vous avez parlé du développement professionnel. Nous entendons souvent dire dans nos déplacements que les Premières nations sont incapables d'acquérir les connaissances dont elles ont besoin pour travailler dans un secteur comme le vôtre. Un de mes bons amis disait, comme vous, que le travail constitue le meilleur programme social qui soit. Où trouvez-vous les personnes ayant les aptitudes nécessaires? Dans les réserves ou en dehors de celles-ci?

M. Lazar : Cela dépend de l'emplacement de l'usine et du lieu d'exploitation. Nous trouvons de bons employés chez les Métis et les Premières nations dans les réserves et en dehors de celles-ci.

17,000 employees and we do not offer government-style jobs. Our jobs are hard-nosed, perform-or-you-are-out jobs and we are happy with how it is working.

I would like to support Mr. Popko's comment that basic skills are the key. If we are to do anything, we should ask whether the education system that is providing basic skills training to Aboriginal peoples has adapted itself sufficiently to their circumstances. I do not know what the numbers are but we are spending an impressive amount of money on education. If you are in business and it is not working, then you change or you go out of business. If you are in government and it is not working, you keep doing it for quite a few generations. The current approach to education does not work, so let us change it.

The Chairman: We are spending approximately \$1 billion.

Mr. Lazar: It would be silly to say add more programs. Why are we sitting here saying that we have a skills shortages when we are spending \$1 billion? The answer is that we are not spending it smart enough.

Senator Sibbston: This is the first occasion we have had to meet with industry on this topic. I commend Mr. Popko of EnCana Corporation and Mr. Lazar of Forest Products Association of Canada because you engage, hire and contract Aboriginal people in Canada. I hope that many executives in Canada are watching these proceedings so that they can be encouraged and inspired to engage and hire Aboriginal people. It is commendable.

My question is for both witnesses. What is the motivation for engaging with Aboriginal people? What are you getting out of it?

Mr. Lazar: Thank you for calling it commendable but, with respect, I have to disagree. It is not commendable because it is business. The people we hire are great workers, great colleagues and great people to work with in our business. We are not doing this out of some sense of social obligation or anything else. We are doing it because they are great workers and we want them to work in the industry. If you start with the attitude that this is about business, about good people getting good jobs and about finding what the barriers to that are, then you get a lot further than if you start with more complicated motivations. We want Aboriginal workers because they are really good workers.

Mr. Popko: The Aboriginal workforce has come to the forefront in Canada over the last eight or nine years. When I got into Aboriginal relations, we used to have meetings at the Canadian Association of Petroleum Producers. There were eight of us sitting around the table sharing stories over cups of coffee. Over time, people are beginning to realize that the Aboriginal workforce exists and can contribute to the Canadian economy. That coffee group at CAPP is now 40 members strong and they have committees set up. We were talking earlier about how many conferences are taking place in Canada about creating jobs and opportunities for Aboriginal people. As EnCana expands, it is drilling 4,000 to 5,000 wells per year. Many of the communities

Nous employons 17 000 personnes et nous n'offrons aucun emploi de type gouvernemental. Nos emplois sont exigeants et les employés doivent être productifs, et cette façon de faire nous convient.

J'aimerais appuyer le commentaire de M. Popko voulant que les compétences fondamentales soient la clé du succès. Nous devrions nous demander si le système d'éducation offrant une formation de base aux Autochtones est suffisamment adapté à leur situation. Je ne connais pas les chiffres, mais nous dépensons un montant impressionnant en éducation. Si votre entreprise n'est pas productive, vous changez votre façon de faire ou vous fermez vos portes. Dans l'administration publique, on continue de faire ce qui ne marche pas pendant des générations. L'approche actuelle en matière d'éducation ne fonctionne pas, alors changeons-la.

Le président : Nous dépensons environ 1 milliard de dollars.

M. Lazar : Il serait ridicule d'ajouter des programmes. Pourquoi y a-t-il des pénuries de main-d'œuvre spécialisée alors que nous dépensons 1 milliard de dollars? Parce que nous ne dépensons pas cet argent intelligemment.

Le sénateur Sibbston : C'est la première occasion que nous avons de rencontrer l'industrie à ce sujet. Je félicite M. Popko de la société EnCana et M. Lazar de l'Association des produits forestiers du Canada de recruter et d'embaucher des Autochtones et de conclure des contrats avec eux. J'espère que de nombreux chefs d'entreprise du Canada vous regardent et qu'ils seront inspirés et encouragés à faire de même. C'est digne de mention.

Ma question s'adresse aux deux témoins. Pour quelle raison recrutez-vous des Autochtones? Qu'en retirez-vous?

M. Lazar : Merci de dire que c'est digne de mention, mais, avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas de cet avis. Ce n'est pas digne de mention, c'est strictement une question d'affaires. Les personnes que nous embauchons sont de bons travailleurs, de bons collègues et de bonnes personnes avec lesquelles travailler dans notre industrie. Nous ne le faisons pas par obligation sociale, mais bien parce que ce sont de bons travailleurs et que nous voulons qu'ils travaillent dans l'industrie. En ayant une perspective d'affaires et en vous disant que de bonnes personnes obtiennent de bons emplois et en cernant les obstacles, vous progresserez beaucoup plus vite que si vous entretenez des motivations complexes. Nous embauchons des Autochtones parce que ce sont de très bons travailleurs.

M. Popko : La main-d'œuvre autochtone a pris les devants au Canada au cours des huit ou neuf dernières années. Lorsque j'ai commencé à travailler en relations autochtones, nous avions des réunions à l'Association canadienne des producteurs pétroliers. Nous étions huit autour d'une table à partager des histoires en buvant du café. Au fil du temps, nous avons pris conscience de l'existence de la main-d'œuvre autochtone et du fait qu'elle pouvait contribuer à l'économie canadienne. Ce groupe de l'Association compte maintenant 40 membres et des comités ont été formés. Nous parlions plus tôt du nombre de conférences qui ont lieu au Canada sur la création d'emplois et d'occasions pour les Autochtones. La société EnCana prend de l'expansion et

closest to our operations are First Nations and Metis. It is a matter of being a good corporate citizen and working with the community closest to the area of operation, engaging the people, and asking them how they want to get involved in our activity, whether owning rigs, camp catering or road building. It is amazing to hear the people talk about what they want to do and how they want to participate. We will be their neighbour for quite some time.

Senator Sibbston: While you say it is good business, I still commend you. I appreciate that it takes determination, goodwill and inspiration to engage Aboriginal people because sometimes it is difficult. The area that I know best is the Northwest Territories, where I am from, and there has been a remarkable change over the last 10 or 15 years. Initially, with the way life and business were back then, native people were not involved at all. In a sense, they were emerging and coming off the land. Running businesses was a new for them. It takes a great deal of skill, organization and determination to have a business. In the North, there has been a solid growth of Aboriginal businesses, in part because of the education level of the people and the new opportunities there and in part because of corporations, such as the diamond mines, that have developed in the North. Certainly, there is motivation for Aboriginal people to become involved because they are in their territory. It is to their benefit to cooperate. Instead of challenging business development they have decided to engage them to see what benefits can be gained. A mutually beneficial process has come into play. Many Aboriginals are now workers and many are running businesses involved with the mining companies.

That has been the process. Somewhere along the line, company executives make a decision to engage Aboriginal people. As you say, they are good workers; but also when they start out, perhaps they do not have the skill, the money, the organization or the capital to be engaged. However, with the help of companies, it becomes possible and that is what we have seen happen. It is very positive and it goes a long way toward helping Aboriginal people in our country get on their economic feet and succeed.

While you say it is good business, I commend you. Obviously, in your companies, you made a decision at one point to engage Aboriginal people. I am very thankful for that and I wish more companies in our country had that attitude.

Senator Hubley: I would like to come back to the relationship between industry and Aboriginal people. Mr. Popko, you suggested how your company has invested in the educational process. What kind of relationship do you have as a company with the skills training institutions, the educational institutions where you can have some input into what your company's needs are and what the opportunities are for Aboriginal people? Has that affected the educational process in that facility? I would like to have Mr. Lazar's answer to the same question, as well.

crease de 4 000 à 5 000 puits par année. Beaucoup de collectivités métisses et autochtones sont établies tout près de nos installations. Il s'agit d'être une bonne entreprise citoyenne et de travailler avec les collectivités les plus proches, de recruter leurs habitants et de leur demander de quelle façon ils veulent participer, que ce soit en étant propriétaire d'installations de forage, en fournissant des services de restauration de camp ou en construisant des routes. C'est formidable de les entendre parler de ce qu'ils veulent faire et de la façon dont ils veulent contribuer. Nous serons leur voisin encore longtemps.

Le sénateur Sibbston : Même si vous dites que c'est une question de saine gestion, je vous félicite. Je sais qu'il faut de la détermination, de la bonne volonté et de l'inspiration pour recruter des Autochtones puisque c'est parfois difficile. Au cours des 10 ou 15 dernières années, on a observé un changement remarquable dans les Territoires du Nord-Ouest, d'où je viens. Au début, les Autochtones n'étaient pas du tout mis à contribution. Dans un sens, ils commençaient à quitter la terre. Diriger des entreprises était nouveau pour eux. Il faut beaucoup de connaissances, d'organisation et de détermination pour le faire. Dans le Nord, de nombreuses entreprises autochtones ont été établies, en partie en raison du niveau d'instruction des habitants et des nouvelles possibilités qui se sont présentées et en partie en raison des sociétés, comme les mines de diamants, qui se sont développées. Assurément, les Autochtones veulent participer puisqu'ils sont sur leur territoire. C'est tout à leur avantage de coopérer. Plutôt que de contester le développement des entreprises, ils ont décidé de collaborer pour voir les avantages possibles. Un processus mutuellement avantageux est entré en jeu. De nombreux Autochtones travaillent maintenant et un grand nombre d'entre eux dirigent les entreprises associées aux sociétés minières.

Voilà le processus. À un certain moment, les gestionnaires décident de recruter des Autochtones. Comme vous le dites, ce sont de bons travailleurs, mais au départ, ils n'ont peut-être pas les connaissances, les moyens, l'organisation ou le capital pour participer. Cependant, avec l'aide des entreprises, cela devient possible et c'est ce qui s'est produit. C'est très positif et cela aide grandement les Autochtones de notre pays à se prendre en main sur le plan économique et à réussir.

Même si vous dites que c'est une question de saine gestion, je vous félicite. Manifestement, vous avez décidé à un certain moment de recruter des Autochtones et je vous en suis très reconnaissant. Je souhaiterais que davantage de sociétés canadiennes adoptent cette attitude.

Le sénateur Hubley : J'aimerais revenir sur la relation entre l'industrie et les Autochtones. Monsieur Popko, vous avez parlé de la façon dont votre entreprise a investi dans l'éducation. Quel type de relation entretenez-vous avec les établissements de formation et les établissements d'enseignement lorsqu'il s'agit d'établir les besoins de votre entreprise et de créer des possibilités pour les Autochtones? Est-ce que cela a eu un impact sur le processus de formation dans cet établissement? J'aimerais également que M. Lazar réponde à cette question.

Mr. Popko: I have nine or 10 examples of what EnCana is doing in this regard. I will share a story about the Northern Alberta Institute of Technology, NAIT, in Edmonton. Dr. Sam Shaw, who is the dean there, approached EnCana about a mobile training unit. It is an 18-wheeler that goes into the communities. Rather than having Aboriginal people coming into Edmonton to take a program, we go out to the communities with the 18-wheeler; it is a mobile school.

It has to work with the community. There will be anywhere from 12 to 20 people, depending on the program. It could be plumbing, electrical or woodworking. There are mobile units that go into the back of the 18-wheeler, and they go to the reserve for six to eight weeks to deliver the program.

The program needs to have the support of the chief and council. They need to ensure that the people attending will complete the program. It has been a great success. We participated in this, together with three other companies. These trailers cost a few million dollars, but they are booked up through all of 2007 in communities in Alberta. They have been asked to go to the Northwest Territories, to Hay River and Fort Smith. These units are unbelievable and relatively inexpensive, and they really deliver on a training program.

I was recently in Australia at a world indigenous conference and I showed this picture of the trailer to indicate what we are doing to assist Aboriginal people in remote communities. A group from Australia then went to Edmonton to meet with Dr. Shaw to look at the trailer because it is so unique. They were absolutely impressed and they want to take this idea back to Australia to try with the indigenous people there.

If any senator is in Edmonton, I invite you to see the mobile training unit that, in my opinion, is very inexpensive and delivers on Aboriginal training to people who are unskilled labourers. It gives them a flavour of being a welder or plumber or other type of worker. It whets their appetite; and the neat thing is that they go home every night to their own community so there is a bond there among the classmates. That is just one example of what we are doing.

Senator Hubley: Does a six- to eight-week training program just prepare them to go to another institution, such as plumbing or electrical?

Mr. Popko: Yes. It encourages them to say, "Hey, I would really like to be an electrician or a welder." Then maybe a group of three or four or five will go to Edmonton together to attend NAIT and take the full course. It gives them the chance to see if they like the programs and it shows them that they can do it. There is the community support of chief and council. Also, having 16 or 18 members of a community going through the program together builds pride and confidence that they can do these trades.

M. Popko : J'ai neuf ou dix exemples de ce qu'EnCana fait à cet égard. Le doyen de l'Institut de technologie du nord de l'Alberta, à Edmonton, M. Sam Shaw, s'est adressé à EnCana au sujet d'une unité de formation mobile. Il s'agit d'un camion de 18 roues qui se rend dans les collectivités. Plutôt que de faire venir les Autochtones à Edmonton pour suivre un programme, nous allons dans les collectivités. C'est une école mobile.

Il faut collaborer avec la collectivité. De 12 à 20 personnes s'inscrivent selon le programme, notamment en plomberie, en électricité ou en travail du bois. Des unités mobiles s'accrochent au camion et se postent dans les réserves pendant six à huit semaines pour offrir le programme.

Le chef et le conseil doivent appuyer le programme. Ils doivent s'assurer que les participants termineront le programme, lequel a connu beaucoup de succès. Nous y avons participé avec trois autres entreprises. Ces remorques coûtent quelques millions de dollars, mais elles sont déjà réservées pour toute l'année 2007 par les collectivités de l'Alberta. Même les Territoires du Nord-Ouest, Hay River et Fort Smith, en ont fait la demande. Ces unités sont incroyables et relativement peu coûteuses et aident vraiment à mettre en œuvre le programme de formation.

J'étais récemment en Australie pour la Conférence mondiale des peuples autochtones où j'ai montré cette photo de la remorque afin de parler de ce que nous faisions pour aider les Autochtones des collectivités éloignées. Un groupe de l'Australie s'est même rendu à Edmonton pour rencontrer M. Shaw et jeter un coup d'œil à cette remorque unique en son genre. Il a été très impressionné et veut reprendre le concept auprès des Autochtones en Australie.

J'invite tous les sénateurs de passage dans la région d'Edmonton à venir voir l'unité mobile de formation qui, à mon avis, est très peu coûteuse et permet aux Autochtones non qualifiés de suivre une formation. Le programme leur présente notamment les métiers de soudeur et de plombier. Il aiguise leur appétit. Ce qui est formidable, c'est que les participants rentrent chez eux tous les soirs et ont des liens avec leurs camarades de classe. Ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres de ce que nous faisons.

Le sénateur Hubley : Le programme de formation de six à huit semaines les prépare seulement à aller ailleurs suivre un cours de plombier ou d'électricien, par exemple?

M. Popko : Oui. Le programme les encourage à devenir électriciens ou soudeurs. Ensuite, un groupe de quelques personnes pourra se rendre à Edmonton pour suivre le cours en entier à l'Institut de technologie. L'unité mobile leur permet d'avoir un avant-goût des programmes et leur montre qu'ils peuvent réussir. Le chef et le conseil de la collectivité appuient cette formation. Le fait que 16 ou 18 membres d'une même collectivité suivent le programme ensemble leur permet de croire en leur capacité d'exercer ces métiers.

Taking the training program into the community makes it more of a peer thing. People see their friends taking the course and the next thing you know, they are signing up. People influence others in their community. When they graduate, everyone wants to participate.

I believe there are two units now. They are booked right up. I was talking to Dr. Shaw the other day and he would like to have a third unit operating.

Yesterday, in British Columbia, a woman from the Aboriginal Affairs Branch mentioned that they will build a mobile unit. That is great news because there is success out there. Instead of creating something new, if this is working, copy it and run with it.

Senator Hubley: Do the instructors come from the NAIT program itself?

Mr. Popko: Yes.

Senator Hubley: They are on the road.

Do the on-reserve Aboriginals who are unemployment or on EI have the same opportunities to participate in these programs? They are 41 per cent, I think.

Mr. Popko: Yes, they do. It would be up to the bands to select the individuals to participate according to whatever criteria they choose. The band would work with NAIT and then with the community to ensure they got the required 12 or 18 people.

Senator Hubley: Mr. Lazar, do you have any information on educational programs that prepare Aboriginal young people for the forestry industry?

Mr. Lazar: I will ask Mr. DeVries to talk about that.

Andrew DeVries, Director, Conservation Biology and Aboriginal Affairs, Forest Products Association of Canada: Thank you for the opportunity to speak. The forestry industry is able to piggyback, in some cases, on the example Mr. Popko gave. You will hear of people who build on that program and go into millwright programs in some of the local colleges.

In Manitoba and Ontario there is a very popular junior ranger program that takes kids who are in Grades 10, 11 and 12 and, through a summer program, gives them some of those skills. They are more oriented toward forestry, but also across disciplines; the kids can take those skills into mining or oil and gas later on.

Those programs are very successful; often the kids come back after years one, two and three and go into the local colleges and universities after that. The local colleges and universities across Canada have really stepped up to doing Aboriginal education. There is the First Nations House of Learning at the University of British Columbia, for example. Lakehead University, in Thunder Bay, has some excellent examples as well.

I think the trailer example and the junior ranger program help address some of the gaps for the kids who tend to drop out of school around Grade 10. To make that step up to college or

Le fait que le programme soit donné dans la collectivité a un effet d'entraînement par les pairs. Certains voient leurs amis suivre le cours et s'y inscrivent ensuite. Certaines personnes en influencent d'autres dans la collectivité. Lorsqu'elles terminent le cours, tout le monde veut y participer.

Je crois qu'il y a maintenant deux unités, qui sont présentement réservées. M. Shaw me disait l'autre jour qu'il aimerait en avoir une troisième.

La Direction générale des affaires autochtones de la Colombie-Britannique, comme l'a indiqué hier une représentante, va construire une unité mobile. Ce sont de bonnes nouvelles. Au lieu d'inventer une nouvelle formule, il vaut mieux copier ce qui fonctionne.

Le sénateur Hubley : Les instructeurs proviennent-ils du programme de l'Institut?

Mr. Popko : Oui.

Le sénateur Hubley : Ils sont sur la route.

Les Autochtones des réserves qui sont sans emploi ou qui touchent des prestations d'AE ont-ils aussi l'occasion de participer à ces programmes? Je crois qu'il y en a 41 p. 100.

Mr. Popko : Oui. Il suffit que les bandes choisissent les participants selon les critères sélectionnés. Les bandes travaillent avec l'Institut et les collectivités pour s'assurer que le nombre requis de participants, soit 12 ou 18, est atteint.

Le sénateur Hubley : Monsieur Lazar, avez-vous des renseignements sur les programmes d'éducation qui préparent les jeunes Autochtones à travailler dans le secteur forestier?

M. Lazar : M. DeVries pourrait répondre à cette question.

Andrew DeVries, directeur, Biologie de la conservation et Affaires autochtones, Association des produits forestiers du Canada : Merci de me donner l'occasion de m'adresser à vous. L'industrie forestière peut profiter de l'exemple donné par M. Popko. Certaines personnes, après avoir suivi ce programme, vont poursuivre des études en mécanique de chantier dans un des collèges de la région.

Au Manitoba et en Ontario, des jeunes de 10^e, 11^e et 12^e année peuvent suivre pendant l'été le très populaire programme des jeunes gardes forestiers. Le cours est davantage axé sur la foresterie, mais peut s'appliquer à d'autres disciplines, dans les secteurs minier ou pétrolier et gazier.

Ces programmes obtiennent beaucoup de succès. Les jeunes reviennent souvent après la première, la deuxième et la troisième année et fréquentent ensuite les universités et les collèges locaux. Ces derniers ont fait leur part en matière d'éducation des Autochtones. La First Nations House of Learning de l'Université de la Colombie-Britannique et l'Université Lakehead à Thunder Bay en sont deux excellents exemples.

Je crois que l'exemple de l'école mobile et le programme des jeunes gardes forestiers aident à répondre aux besoins des jeunes qui ont tendance à décrocher vers la 10^e année. L'accès au collège

university is where we are having the challenges. We do not have enough kids entering college and university programs. These programs are great at bridging the gap from when they drop out in Grade 10 and getting them through to Grade 12.

If we can support kids to get through Grades 10 to 12 and finish their high school education with the basic literacy skills in maths and sciences, then we will be able to work with the Aboriginal communities to get more professionals in our industries.

The Chairman: The dynamism that you bring to this table is a tribute to corporate Canada.

Senator Corbin: I arrived late so my question might have been explained. What is FedNor programming? Has that been explained to the committee?

Mr. DeVries: I am not that familiar with it. It is a federal program designated for Aboriginal people working and living in Northern Ontario. I can find out more specifics for you if you are interested.

Senator Corbin: I have a question that brings me back to something we did in New Brunswick. Is there a forestry school or institute or college for native people?

Mr. DeVries: Specific to native people?

Senator Corbin: Anywhere in Canada?

Mr. DeVries: Yes, there is. There is Nicola Valley Institute of Technology in British Columbia. I am not familiar with one in New Brunswick, but there may well be. Also, a number of core colleges and universities have adapted programs to facilitate learning for Aboriginal peoples.

Senator Corbin: I brought in New Brunswick as an analogy, but it does not quite fit. When the New Brunswick government decided to build a huge forestry centre in Fredericton, the French-speaking population did not like the idea. They approached the University of New Brunswick to set up its own faculty of forestry in my area. I had something to do with it. It has been highly successful. We are talking here about training at the professional level, but it has allowed the French-speaking population in New Brunswick to get beyond being hewers of wood and drawers of water. They now run some of the pulp mills and the major sawmills. We have even had French-speaking people from the province of Quebec go there to obtain skills.

I simply wonder why, considering the population of native people in Canada, an enterprise of that nature would not eventually become successful. Of course, you would need the input of not just the provincial and federal governments, but forestry as well. Forestry has always been interested in that kind of initiative. It seems there is room for that sort of thing.

Mr. Lazar: That is a very interesting idea.

With respect to hewing wood and drawing water, I do not know about the water drawers because we do not do much of that, but when it comes to hewing wood, we are proud. We do that in the most sophisticated, high-tech way in the world. Our

et à l'université pose des défis. Trop peu de jeunes font des études postsecondaires. Ces programmes aident les jeunes de 10^e année à poursuivre leurs études et à terminer leur 12^e année.

Si nous pouvons encourager les jeunes à terminer leurs études secondaires et à acquérir des connaissances de base en mathématiques et en sciences, nous pourrons alors travailler avec les collectivités autochtones pour recruter plus de professionnels dans nos industries.

Le président : Le dynamisme dont vous faites preuve est un hommage au monde des affaires canadien.

Le sénateur Corbin : Je suis arrivé en retard alors le sujet a peut-être déjà été abordé. Qu'est-ce que le programme FedNor? L'a-t-on déjà été expliqué?

Mr. DeVries : Le sujet ne m'est pas familier. Il s'agit d'un programme fédéral destiné aux Autochtones qui travaillent et habitent dans le nord de l'Ontario. Je pourrais obtenir plus de détails si vous le voulez.

Le sénateur Corbin : J'ai une question qui me ramène à ce que nous avons fait au Nouveau-Brunswick. Existe-t-il une école, un institut ou un collège de foresterie pour les Autochtones?

Mr. DeVries : Précisément pour les Autochtones?

Le sénateur Corbin : N'importe où au Canada?

Mr. DeVries : Oui. Il y a le Nicola Valley Institute of Technology en Colombie-Britannique. Je n'en connais pas au Nouveau-Brunswick, mais il pourrait y en avoir un. De nombreux collèges et universités ont également adapté des programmes pour faciliter l'apprentissage des Autochtones.

Le sénateur Corbin : J'ai donné l'exemple du Nouveau-Brunswick, mais il n'est pas vraiment bien choisi. Lorsque le gouvernement du Nouveau-Brunswick a décidé de construire un important centre de foresterie à Fredericton, la population francophone n'a pas aimé l'idée. Elle a demandé à l'Université du Nouveau-Brunswick d'établir une faculté de foresterie dans ma région. J'y ai collaboré et nous avons connu beaucoup de succès. Nous parlons ici de formation professionnelle, mais cela a permis aux francophones de la province de cesser d'être des coupeurs de bois et des porteurs d'eau. Cet établissement a formé des gens qui dirigent maintenant des usines de pâte à papier et d'importantes scieries. Il y a même des Québécois francophones qui l'ont fréquenté.

Compte tenu de la population autochtone du Canada, je me demande pourquoi une entreprise de cette nature ne pourrait pas réussir. Il nous faudrait évidemment le soutien non seulement des gouvernements fédéral et provinciaux, mais également de l'industrie forestière. L'industrie a toujours été intéressée par ce type d'initiatives, et il semble y avoir de la place pour cela.

Mr. Lazar : C'est une idée très intéressante.

Je ne peux pas parler pour le secteur de l'eau mais, pour ce qui est de celui du bois, nous sommes fiers de nos réalisations. Nous travaillons avec les moyens les plus perfectionnés au monde. Notre productivité dépasse celle du reste du secteur manufacturier

productivity improvements are more than the rest of Canadian manufacturing and double that of the U.S. The sophistication with which we do it is astonishing. The rest of the world looks at us with great admiration. We Canadians should continue to hew wood and do it brilliantly.

Senator Corbin: I did not mean that in a pejorative way. I spent two days in the fall on the Irving Woodlands and the Fraser Company woodland looking at the way they harvest and manage their forests; I was quite impressed.

Senator Watt: In your presentation, you mentioned equity and the drilling rig project. You also talked about that \$50 million in the long-term commitment with the original drilling rig company. Could you get into that a bit more?

Mr. Popko: That is my favourite subject. Mr. Chairman, how much time do I have?

The Chairman: Time is our greatest enemy, Mr. Popko. Go to it.

Mr. Popko: I will do the quickest math possible. As an example, a rig costs \$10 million, for argument's sake. EnCana would go to the First Nations and say, we will give you a contract for four years, 800 days. They can go to the bank and get the money, but they need some sort of equity; so, \$5 million for the First Nations, \$5 million for the drilling company. We have done that with AKITA Drilling Ltd., Ensign Energy Services, Precision Drilling and Western Lakota Energy Services Inc. We have also done it with the Alberta Metis association; they own a rig.

Then the First Nation would go to one of the government programs and apply for the 25 per cent program. They would receive somewhere up to \$1 million for the purchase of their rig. Then they would go to the bank for somewhere between \$3 million or \$3.75 million for the balance of their funds. They would work for EnCana for the next 600 or 800 days, depending on the contract, and the rig pays out somewhere in that 600 or 700 days. After about three years that \$5 million investment is paid off and they have 20 people working on the rig. There were times that the Alberta Metis rig was 100 per cent run by Alberta Metis.

Western Lakota is running about 38 per cent Aboriginal people working on the rigs. It is an amazing story. I cannot say enough about the program because it was the federal grant money that actually kick-started me four and a half years ago when I learned that money was available. We went through the process and it was great. It took a little while; the first one took eight months to get through the application process. We got it down to three months. We went back to British Columbia, eight months, same program. We had some issues. That program unfortunately no longer exists. We have not done anymore rig deals recently. The last one we did was two years ago.

It provides great equity. The part of the grant program that I encourage and that I liked was that long as a company guaranteed the contract for long-term sustainability, none of the rigs for which we did a deal with the federal grant money failed. Every

canadien et représente le double de celle des États-Unis. La haute technologie que nous utilisons est étonnante. Le reste du monde nous regarde avec beaucoup d'admiration. Les Canadiens devraient continuer de couper du bois brillamment.

Le sénateur Corbin : Je ne le disais pas de façon péjorative. À l'automne, j'ai passé deux jours sur les terres de la société Irving et de la société Fraser à observer les employés couper et gérer les forêts. J'ai été très impressionné.

Le sénateur Watt : Dans votre exposé, vous avez mentionné le capital et le projet de forage. Vous avez également parlé d'un engagement à long terme de 50 millions de dollars avec la société de forage originale. Pourriez-vous nous en dire plus?

Mr. Popko : C'est mon sujet préféré. Je dispose de combien de temps, monsieur le président?

Le président : Le temps est notre plus grand ennemi, monsieur Popko. Allez-y.

Mr. Popko : Je serai le plus bref possible. Disons qu'une installation de forage coûte 10 millions de dollars. EnCana pourrait proposer un contrat de quatre ans, de 800 jours, aux Premières nations. Elles peuvent s'adresser à la banque, mais elles doivent avoir des capitaux; donc, il y a 5 millions de dollars qui viendraient des Premières nations et 5 millions de dollars de la société de forage. C'est ainsi que nous avons procédé avec AKITA Drilling Ltd., Ensign Energy Services, Precision Drilling et Western Lakota Energy Services Inc., ainsi qu'avec l'association des Métis de l'Alberta, qui possède une installation de forage.

Les Premières nations doivent alors demander une aide gouvernementale de 25 p. 100. Elles pourraient recevoir jusqu'à 1 million de dollars pour l'achat de leur installation de forage. Elles s'adressent ensuite à la banque pour emprunter le reste du montant, soit entre 3 et 3,75 millions de dollars. Elles travaillent pour EnCana pendant les 600 ou 800 jours suivants, selon le contrat, et l'installation est rentable au bout de 600 ou 700 jours. Après environ 3 ans, l'investissement de 5 millions est remboursé et 20 personnes travaillent à l'installation. Il y a eu des moments où l'installation de forage des Métis de l'Alberta a été exploitée entièrement par ces derniers.

La société Western Lakota emploie environ 38 p. 100 d'Autochtones. C'est une histoire incroyable. Je ne taris pas d'éloges au sujet du programme de subventions parce que c'est grâce lui que le projet a été lancé, il y a quatre ans et demi, lorsque j'ai appris que des fonds étaient disponibles. Nous avons suivi le processus, mais cela a été long. Le premier processus de demande a pris huit mois. Nous l'avons réduit à trois mois. Nous sommes retournés en Colombie-Britannique, huit mois, même programme. Nous avons eu des problèmes. Ce programme n'existe malheureusement plus. Nous n'avons conclu aucun contrat de forage récemment, le dernier remontant à deux ans.

Cela permet d'obtenir de bons capitaux. Tant qu'une société garantissait la durabilité à long terme du contrat, aucun des projets d'installations de forage pour lesquels nous avons obtenu une subvention fédérale n'a échoué. Ils ont tous connu un succès

one of them had 100 per cent success. There was a long-term contract, they had a great partner and the First Nations worked and trained on it. I want to thank the federal government for the grant program that paid for it because that is what really started it. We would not have been able to do it. They would come to us and say, you have lots of money, loan us the money.

Thank you very much for the question. It is a great story.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen. You are dynamic, all of you. You are an inspiration. We should have spent more time in business and less in politics. Having said that, it is nice to see that you have a corporate conscience and that you are doing everything you possibly can to help our First Nations people. We have done many studies and work in that area. We are appreciative of your corporate conscience and the good work you are doing. Do not lose the enthusiasm, Mr. Popko, Mr. Lazar, and Mr. DeVries.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nations lands in British Columbia, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: Welcome to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Gerry St. Germain from British Columbia, and I am privileged to chair this particular committee.

This morning we have Senator Watt, from Northern Quebec; Senator Gill, from the province of Quebec; Senator Campbell, from the province of British Columbia; Senator Fraser, from the province of Quebec; Senator Lovelace Nicholas, from Newfoundland and Labrador; Senator Dyck, from the province of Saskatchewan; and Senator Hubley, from the province of Prince Edward Island.

On July 5, 2006, the Government of Canada, the province of British Columbia, and the First Nations Education Steering Committee signed the Education Jurisdiction Framework agreement, which would put in place a process to transfer jurisdiction over on-reserve education to participating First Nations in British Columbia.

The proposed legislation, Bill C-34, the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act, would give effect to the framework agreement. This would allow Canada and interested First Nations in British Columbia to negotiate individual education agreements, thereby transferring education authority to participating First Nations. The proposed legislation

integral. Un contrat à long terme avait été conclu, un bon partenaire y prenait part et les Premières nations ont pu travailler et en profiter pour recevoir de la formation. J'aimerais remercier le gouvernement fédéral dont le programme de subventions nous a permis de payer l'installation, puisque c'est ce qui nous a réellement aidés à démarrer le projet. Nous n'aurions pas pu y parvenir sans ce programme. On venait nous dire que nous avions beaucoup d'argent et que nous pourrions en prêter.

Merci pour la question. C'est une belle histoire.

Le président : Merci, messieurs. Vous êtes tous très dynamiques. Vous nous inspirez. Nous aurions dû passer plus de temps en affaires qu'en politique. Cela étant dit, c'est bien de voir que vous avez une conscience corporative et que vous vous employez à aider nos Premières nations. Plusieurs études et travaux ont été réalisés dans ce domaine. Nous sommes reconnaissants de votre conscience corporative et de votre bon travail. Et surtout, gardez votre enthousiasme, messieurs Popko, Lazar et DeVries.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Mon nom est Gerry St. Germain et je viens de la Colombie-Britannique. J'ai l'honneur de présider le comité.

Ce matin, sont présents le sénateur Watt, du Nord du Québec; le sénateur Gill, du Québec; le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique; le sénateur Fraser, du Québec; le sénateur Lovelace Nicholas, de Terre-Neuve-et-Labrador; le sénateur Dyck, de Saskatchewan; et le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le 25 juin 2006, le gouvernement du Canada, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique et le Comité de coordination de l'éducation des Premières nations ont signé l'entente-cadre sur la compétence en matière d'éducation, qui vise à instituer un processus de transfert de la compétence en matière d'éducation dans les réserves aux Premières nations participantes de la Colombie-Britannique.

Le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique, donnerait force de loi à l'entente-cadre. Il permettrait au Canada et aux Premières nations intéressées de la Colombie-Britannique de négocier des ententes sur l'éducation, ce qui transfère ainsi la compétence en matière d'éducation aux Premières nations

would also establish a First Nations education authority to support First Nations in exercising education jurisdiction in the three key areas of teacher certification, school certification, and establishment of curriculum and examination standards.

This morning, honourable senators, we have with us the minister, from Indian Affairs and Northern Development. With him are Ms. Huestis and Ms. Isaak. We are here to deal with Bill C-34, the legislation you have passed in the other place. You, sir, have the floor.

Hon. Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here. I would like to thank you for the opportunity to appear and meet with the committee as it reviews Bill C-34, the proposed First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act. I fully support this committee's scrutiny of the proposed legislation and I appreciate the diligence that you and your colleagues have brought to this effort.

The passage of Bill C-34 will enable First Nations in British Columbia to take a significant step toward a brighter future. The changes introduced by this bill would see British Columbia First Nations take control over, and assume greater responsibility for, primary and secondary schools in their communities. The legislation offers First Nations an effective mechanism to improve the educational outcomes of students attending on-reserve schools in the province.

[Translation]

Access to this mechanism is entirely optional; no First Nation will be forced to use it. Any First Nation that chooses to do so, however, must ensure that its schools meet specific educational standards. As I'm sure the members of this committee recognize, standards are essential to effective accountability.

Unfortunately, though, the standards currently in place for on-reserve education are inadequate and students suffer the consequences.

[English]

In most cases, the quality of education provided at on-reserve schools in British Columbia falls short of provincial standards. As a result, student who seek to switch from an on-reserve school to a public school face considerable obstacles. Many of these students must spend considerable time in remedial programs; some must repeat entire academic years. There is no doubt that this contributes to the disturbingly low secondary school graduation rates amongst Aboriginal students.

participantes. Le projet de loi établirait aussi l'autorité scolaire des Premières nations afin de les aider à exercer leur compétence dans trois secteurs clés, soit la certification des professeurs, l'agrément des écoles et l'établissement de normes de programmes et d'examens.

Honorables sénateurs, nous recevons ce matin le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, accompagné de Mme Huestis et de Mme Isaak. Nous sommes ici pour étudier le projet de loi C-34, qui a été adopté à l'autre endroit. Vous avez la parole.

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits : Merci, monsieur le président. Je suis très heureux d'être ici. Je vous remercie de me permettre de m'exprimer devant le comité à l'occasion de l'étude détaillée du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique. J'appuie pleinement l'étude minutieuse du projet de loi et je suis sensible à la diligence dont vos collègues et vous-même faites preuve dans le cadre de cette procédure.

L'adoption du projet de loi C-34 permettra aux Premières nations en Colombie-Britannique de faire un important pas vers un avenir meilleur. Les changements présentés dans le cadre du projet de loi C-34 permettraient aux Premières nations en Colombie-Britannique de prendre le contrôle et d'assumer de plus grandes responsabilités en ce qui a trait aux écoles primaires et secondaires dans leurs collectivités. Le projet de loi offre aux Premières nations un mécanisme efficace visant à améliorer les résultats scolaires des élèves qui fréquentent les écoles des réserves de la province.

[Français]

L'utilisation de ce mécanisme est entièrement optionnelle; aucune Première nation ne sera obligée de l'adopter. Cependant, toute Première nation qui choisira de le faire devra veiller à ce que l'école réponde à des normes particulières en matière d'éducation. Ces normes sont essentielles à la mise en œuvre d'une responsabilisation efficace et je suis certain que les membres de ce comité le comprendront.

Malheureusement, les normes actuellement en place en matière d'enseignement dans les réserves sont inadéquates et les élèves en subissent les conséquences.

[Traduction]

Dans la plupart des cas, la qualité de l'enseignement fourni dans les écoles des réserves en Colombie-Britannique ne satisfait pas aux normes de la province. Par conséquent, les élèves des écoles des réserves qui veulent s'inscrire dans des écoles publiques ont de nombreux obstacles à surmonter. Bon nombre de ces élèves doivent suivre des programmes de rattrapage assez longs, et certains doivent même reprendre plusieurs années d'études. Cela contribue sans aucun doute au très faible taux d'obtention de diplômes chez les Autochtones.

[*Translation*]

Bill C-34 would require participating First Nations to ensure their schools meet provincial standards, and make it easier for students to transfer from one educational system to another. Eventually, differences in the quality of education provided by on-reserve and public schools should disappear.

[*English*]

Although it will take some time for all on-reserve schools in B.C. to attain provincial standards, First Nations are working hard to achieve this goal. Leading these efforts is a group largely responsible for the agreement at the heart of Bill C-34, the First Nations Education Steering Committee, or FNESC. In the past few years, the First Nations Education Steering Committee of British Columbia has devised a method to measure and assess the performance of on-reserve schools. About 21 schools in the province have already been certified.

The considerable accomplishments of FNESC, along with the group's collaborative approach to on-reserve education, fuel my optimism for Bill C-34. FNESC enjoys the support of every key player in the education system in British Columbia, including the provincial ministry of education, the teachers' college and the associations that represent B.C.'s teachers, principals, superintendents and school trustees. Working in partnership with these groups, FNESC has made a remarkable contribution to the quality of education delivered in on-reserve schools.

Perhaps the finest achievement of FNESC lies before this committee today: the new approach to on-reserve education articulated in Bill C-34. This approach was designed by First Nations to address the challenges faced by on-reserve schools in British Columbia. Although the legislation now under consideration only applies to on-reserve schools in British Columbia, I submit to you that it stands to influence the course of First Nations education everywhere in Canada. I am confident that enacting Bill C-34 will inspire First Nations in other regions of the country to devise appropriate solutions of their own. At this point, we have open discussions with almost every other province in Canada about the application of the lessons of Bill C-34.

The final point I would like to make is about funding. Bill C-34 does not specifically identify funding for participating First Nations. Rather, funding to support the implementation of these agreements will be negotiated with each individual First Nation when they negotiate their Canada-First Nation education jurisdiction agreements.

[*Français*]

En vertu du projet de loi C-34, les Premières nations participantes seront en mesure de veiller à ce que leurs écoles répondent aux normes provinciales, ce qui faciliterait le passage des élèves d'un système d'enseignement à un autre. Avec le temps, les différences entre la qualité de l'enseignement fourni par les écoles dans les réserves et celui offert par les écoles publiques devraient disparaître.

[*Traduction*]

Même si cela risque de prendre quelque temps avant que toutes les écoles des réserves en Colombie-Britannique s'ajustent aux normes provinciales, les Premières nations continuent à travailler avec acharnement pour atteindre cet objectif. Le Comité de coordination de l'éducation des Premières nations (CCEPN) qui dirige le travail en ce sens est également en grande partie responsable de l'accord qui est à l'origine du projet de loi C-34. Au cours des dernières années, le CCEPN a élaboré une méthode permettant de mesurer et d'évaluer la performance des écoles dans les réserves. Vingt et une écoles ont déjà été certifiées dans la province.

Les importantes réalisations du CCEPN, ainsi que l'approche coopérative du groupe concernant l'enseignement dans les réserves renforcent mon optimisme quant à l'adoption du projet de loi C-34. Le CCEPN bénéficie de l'appui de chacun des intervenants clés du système d'éducation en Colombie-Britannique, y compris le ministère provincial de l'Éducation, le collège d'enseignants, et les associations qui représentent les enseignants, les directeurs, les surintendants et les commissaires d'école de la Colombie-Britannique. En travaillant en partenariat avec ces groupes, le CCEPN a fait une contribution remarquable à la qualité de l'enseignement fourni par les écoles dans les réserves.

Peut-être que la plus importante réalisation du CCEPN est devant nos yeux aujourd'hui : la nouvelle approche concernant l'enseignement dans les réserves présentée dans le projet de loi C-34. Cette approche a été mise sur pied par les Premières nations pour remédier aux problèmes avec lesquels sont aux prises les écoles des réserves en Colombie-Britannique. Bien que le projet de loi à l'étude ne s'appliquera qu'aux écoles se trouvant dans les réserves en Colombie-Britannique, il pourra également influencer les Premières nations du reste du Canada. Je suis convaincu que l'adoption du projet de loi C-34 encouragera les Premières nations d'autres régions du pays à élaborer des solutions adaptées à leurs besoins. Nous avons ouvert des discussions avec presque toutes les autres provinces à propos de l'application des leçons tirées du projet de loi C-34.

Le dernier point que je souhaite traiter concerne le financement. Le projet de loi C-34 ne mentionne pas de façon précise le financement accordé aux Premières nations participantes. Le financement visant à appuyer l'application de ces accords sera plutôt négocié avec chacune des Premières nations individuellement, en même temps que les accords de compétence Canada-Premières nations en matière d'éducation.

[Translation]

Significant progress has been made in on-reserve education in British Columbia in recent years. I am convinced that Bill C-34 will trigger even greater accomplishments and I encourage you to support swift passage of this legislation.

[English]

Although this bill is brief, I consider it one of the most important pieces of legislation that has been put before the House of Commons and the Senate relative to the future of our Aboriginal peoples. There is a certain genius at the heart of this bill in that it was developed, inspired and perfected by First Nations themselves, working in concert with provincial education authorities in British Columbia. This is very much their work. It is something that I wholeheartedly support. As simple as it seems, within this legislation lies the future of young Aboriginal people in this country.

The system of education that we currently have across Canada is not working. It is achieving the desperately low educational outcomes that are, on average, 25 per cent lower than the adjacent public school system. This cannot continue. We are moving as quickly as possible. I indicated when I became minister this would be a very important subject that we would turn to immediately and we have done that. We have perfected the arrangements with FNESC on the ground in British Columbia, and this legislation is the key to moving forward. It is my hope that over the course of the next year or more we will be in a position to put forward similar arrangements in each and every province across Canada.

You might well ask why we not simply do that. The challenge is the important step of making sure there is capacity on the ground. What is happening in British Columbia did not happen by accident. It happened because a group of very far-sighted educators and people from First Nation communities have, over the course of a generation, built up the ability to have a First Nation-driven school authority. Those circumstances are present in some other provinces; they are not yet present in all provinces. What we have in British Columbia is a template that can be applied elsewhere in Canada, but we need to ensure that the capacity is present to do that. Now we must turn to each province.

It is a very important bill. As you know, it cleared the House of Commons unanimously. It was quite interesting; we had students from the Bella Bella School, and school from the Okanagan and Fort Nelson, all First Nations kids who were in the House of Commons as this cleared the House. It was quite moving for everyone who was there. It was certainly very moving for them and for me.

Some of these children have been through schools that reflect what is really happening with Bill C-34 already. I spent a lot of time with these young people and they are bright, articulate, capable and well-educated. It speaks well to the kind of future we can have in this country if we get the education system functioning so we are graduating young people like them. It will

[Français]

Des progrès importants ont été réalisés dans le domaine de l'enseignement dans les réserves en Colombie-Britannique, au cours des dernières années. Je suis convaincu que le projet de loi C-34 suscitera des réalisations encore plus importantes et je vous en courage à appuyer son adoption rapide.

[Traduction]

Même si ce projet de loi n'est pas très volumineux, je crois qu'il s'agit d'un des plus importants projets de loi pour l'avenir des Autochtones dont la Chambre des communes et le Sénat ont été saisis. Il y a quelque chose de génial dans ce projet de loi, en ce qu'il a été élaboré, inspiré et peaufiné par les Premières nations elles-mêmes, de concert avec les autorités provinciales de la Colombie-Britannique en matière d'éducation. Ce projet de loi est le fruit de leur travail et je l'appuie sans réserve. Il peut paraître simple, mais ce projet de loi est la clé de l'avenir des jeunes Autochtones du Canada.

Le système d'éducation canadien ne fonctionne pas. Il donne des résultats académiques qui sont, en moyenne, 25 p. 100 plus faibles que ceux du système scolaire public voisin. Cela ne peut continuer. Quand je suis devenu ministre, j'ai dit que nous nous pencherions immédiatement sur ce sujet et c'est ce que nous avons fait. Nous avons peaufiné les ententes avec le CCEPN en Colombie-Britannique, et ce projet de loi est la clé de notre progrès. Je souhaite que nous soyons en mesure, au cours des prochaines années, de proposer des arrangements semblables dans toutes les provinces.

Vous vous demandez sans doute pourquoi ne pas le faire tout de suite. Il est primordial de veiller à ce que la capacité soit suffisante sur le terrain. Ce qui se produit en Colombie-Britannique n'est pas le fruit du hasard; c'est grâce à un groupe d'éducateurs visionnaires et de membres des collectivités des Premières nations qui, depuis une génération, ont établi la capacité nécessaire au fonctionnement de l'autorité scolaire des Premières nations. Si de telles circonstances se retrouvent dans d'autres provinces, ce n'est pas encore le cas pour toutes les provinces. La situation de la Colombie-Britannique est un modèle qui peut s'appliquer ailleurs au Canada, en autant que la capacité nécessaire soit établie. Nous devons en appeler à chaque province.

Ce projet de loi est très important. Comme vous le savez, il a été adopté à l'unanimité par la Chambre des communes. Le jour de son adoption, des étudiants de l'école Bella Bella et d'écoles d'Okanagan et de Fort Nelson — tous des étudiants des Premières nations — étaient présents à la Chambre. Toutes les personnes présentes ont été émues. C'était très émouvant, pour eux comme pour moi.

Certains de ces enfants ont fréquenté des écoles qui reflètent les résultats du projet de loi C-34. J'ai passé beaucoup de temps avec ces jeunes qui sont brillants, qui s'expriment bien, qui sont pleins de promesses et qui sont bien élevés. Cela montre bien le genre d'avenir dont le Canada pourrait se douter si notre système d'éducation fonctionnait de façon à ce que des jeunes comme eux

make for a better future for First Nations and for a better country. At the end of the day, that is what is at the heart of this legislation.

The Chairman: Thank you, Minister, the big question is proper funding for this program. You touched on it in the final aspect of your presentation this morning. As was voiced in the Senate yesterday, there is a concern about how this will be funded. Will adequate funds be appropriated? As you know, we have just gone through the study of specific claims and funding is the challenge. Canada is not meeting its obligations.

How will this be funded? Senator Fraser, Senator Watt and others have voiced this concern, and it is important that we as a committee know how you will fund this program.

Mr. Prentice: That is a very good question. Let me just step back a bit in terms of how the funding works. I will offer a couple of general observations on funding. There are approximately 145,000 students for whom the Minister of Indian Affairs and Northern Development is legally responsible across Canada, spread out across the entire nation. The department spends about \$1.2 to \$1.3 billion on education for those young people.

Since I became minister I have undertaken a review of how those dollars are arrived at and expended. The system is not perfect, but in a general way the Government of Canada is putting forward dollars for education for First Nations students that in some provinces is slightly more and in some provinces it is slightly less than what is being provided for the adjoining public education system, if you will.

By and large the dollars being put forward are comparable, is the best way to phrase it. There are critics of the funding system. It is something I am looking at closely to ensure that the system is properly funded.

Bill C-34 defines a system where we will have a First Nation-driven school authority. It is voluntary. At the end of the day, every First Nation chooses to be part of this. A specific agreement includes funding provisions with the Government of Canada, and that funding agreement is part of the template that allows them to enter into the jurisdiction of Bill C-34.

The answer to your question is it will depend on the specific negotiations with each First Nation. There is no defined funding because the circumstances of each First Nation are different, but we obviously must reach a satisfactory agreement with each First Nation before they are in a position to enter into FNESC. We are cognizant that we want it to be a success, and it must be adequately and properly funded to do that.

Let me also say that one of the reasons that this has worked as well as it has in British Columbia is that the genius of it comes from the people themselves. FNESC was not built up with a Government of Canada superstructure funded by the Government of Canada. People passionate about education built it up and achieved all this with precious few resources

obtiennent leur diplôme. Les Premières nations et le pays entier s'en porteront mieux. En fin de compte, c'est le principal objectif de ce projet de loi.

Le président : Merci, Monsieur le ministre, la grande question porte sur le financement du programme. Vous en avez parlé brièvement à la fin de votre exposé. Comme on l'a dit au Sénat hier, il y a des préoccupations à propos de la source du financement. Les sommes nécessaires seront-elles affectées? Comme vous le savez, nous venons tout juste d'étudier les revendications particulières et le financement est le principal obstacle. Le Canada ne remplit pas ses obligations.

Comment ce programme sera-t-il financé? Le sénateur Fraser, le sénateur Watt et d'autres ont fait part de leurs préoccupations à cet égard et il est important que le comité sache comment vous avez l'intention de financer ce programme.

M. Prentice : C'est une excellente question. Voyons un peu comment fonctionne le financement. Je vais faire quelques commentaires généraux sur le financement. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est légalement responsable d'environ 145 000 étudiants répartis sur l'ensemble du territoire canadien. Le ministère consacre entre 1,2 et 1,3 milliard de dollars à l'enseignement de ces jeunes.

Depuis que j'occupe le poste de ministre, j'ai demandé un examen des calculs et des dépenses. Le système n'est pas parfait. De façon générale, les sommes consacrées par le gouvernement fédéral à l'éducation des enfants des Premières nations dans les provinces sont parfois légèrement plus élevées et parfois légèrement plus faibles que les sommes consacrées aux systèmes scolaires publics de ces provinces.

Dans l'ensemble, les montants sont comparables. C'est la meilleure façon de l'expliquer. Le système de financement ne fait pas l'unanimité. Je surveille les choses de près pour veiller à ce que le système soit adéquatement financé.

Le projet de loi C-34 établit l'autorité scolaire des Premières nations. C'est un système volontaire. Chaque Première nation choisira ou non d'y participer. Les ententes particulières prévoient des dispositions sur le financement avec le gouvernement du Canada et cette entente de financement fait partie du cadre d'application du projet de loi C-34.

Pour répondre à votre question, cela dépendra des négociations avec chaque Première nation. Aucun financement n'est établi puisque la situation de chaque Première nation est différente. Nous devons donc conclure une entente satisfaisante avec chacune des Premières nations avant qu'elles puissent faire partie du CCEPN. Nous savons que, pour que ce projet réussisse, il doit être adéquatement financé.

Je dois également dire que si ce projet a si bien fonctionné en Colombie-Britannique, c'est grâce au génie des gens. Le CCEPN n'a pas été établi à l'aide d'une superstructure financée par le gouvernement fédéral. Ce sont des passionnés d'éducation qui l'ont mis sur pied et qui ont réussi avec une aide minime du gouvernement du Canada. Ces gens sont

from the Government of Canada. These people are committed to educating their young people. That is part of what needs to be present in each province, and government funding alone cannot provide that.

Senator Fraser: I take it from what you have just said, minister, that at least the money that is now being spent will continue, but it occurred to me when I was looking at this bill that there would also perhaps be start-up costs for each First Nation, and I am wondering if you are prepared to fund those costs.

What is the budget for the First Nations education authority? Have you established that budget?

How many First Nations are participating in this system? The bill says they will be listed in the schedule, but the copy I have is blank. What are we talking about here?

Mr. Prentice: As I recall, there are 198 First Nations in British Columbia. I think the signatories at the moment are 21. My anticipation as minister is we will get to approximately 40 to 50 First Nations; about a quarter of the First Nations in British Columbia. My colleague was correcting me, they are not signatories yet, but they will be soon.

In my discussions with the people at FNESC, I have encouraged that target of 25 per cent. Success begets success from there. There is start-up funding included, and it has been adequate to get FNESC up and running and make this happen. They have been satisfied with what has been provided. They have made it clear that the success of this will depend on adequate funding as well.

Senator Hubley: Welcome, and thank you for your presentation.

You mentioned provincial standards that certainly FNESC will be looking very closely at, with a view to ensuring that their students will be able to go forward to a post-secondary education.

I am wondering whether they will be working within the broader educational system as well as defining what they feel is important for their student bodies.

Mr. Prentice: Yes. That is another aspect at the heart of this proposed legislation, the capacity to have a First Nation-driven and culturally sensitive education system that respects and inculcates a sense of pride in children regarding who they are, their language, history, culture, tradition and those things that will make them stronger citizens and stronger Canadians. On the other hand, there are classes such as Physics 30, Biology 30, Math 30, all of which one would need if they want to become a doctor or an engineer, for example.

As this works — and it will work — we will be able to achieve a sense of strong cultural pride coupled with provincial educational standards, which are essential. Everyone has agreed to work on those aspects. One of the critical things in this is transparency and the results-oriented nature of it. I will describe to you one of the issues.

dévoués à l'éducation de leurs jeunes. Nous avons besoin de cela dans chaque province. Le financement gouvernemental ne suffit pas.

Le sénateur Fraser : Je comprends, d'après ce que vous venez de dire, que les sommes qui sont affectées à l'heure actuelle vont au moins être maintenues. Par contre, en lisant le projet de loi, il m'est venu à l'esprit qu'il y aurait peut-être des coûts de mise en œuvre pour les Premières nations. Êtes-vous prêt à financer ces coûts?

Quel est le budget de l'autorité scolaire des Premières nations? L'avez-vous établi?

Combien de Premières nations participent à ce projet? Le projet de loi stipule qu'elles seront énumérées dans l'annexe, mais mon exemplaire est vierge. De quoi est-il question au juste?

M. Prentice : Si ma mémoire est bonne, il y a 198 Premières nations en Colombie-Britannique. Je crois que 21 d'entre elles ont signé des ententes. Je m'attends à ce que 40 à 50 Premières nations participent au programme, soit environ le quart des Premières nations de la Colombie-Britannique. Ma collègue me corrige : aucune n'a encore signé quoi que ce soit, mais ça ne saurait tarder.

Pendant mes discussions avec les gens du CCEPN, j'ai fixé cet objectif de 25 p. 100. Le succès attire le succès. Le financement de mise en marche est inclus et a été suffisant pour mettre sur pied et faire fonctionner le CCEPN. Le CCEPN est satisfait du budget fourni et a dit clairement que le succès de cette initiative dépendra aussi du financement.

Le sénateur Hubley : Je vous souhaite la bienvenue et je vous remercie pour votre présentation.

Vous avez mentionné les normes provinciales que le CCEPN observera de près pour s'assurer que les étudiants puissent avoir accès à l'éducation postsecondaire.

Je me demande si le CCEPN va évoluer au sein du système d'éducation global et s'il va définir ce qui est important pour ses étudiants.

M. Prentice : Oui. C'est un autre aspect clé du projet de loi : la capacité de mettre sur pied un système d'éducation dirigé par les Premières nations et sensible à leur culture, qui respecte et qui inculque aux jeunes un sentiment de fierté par rapport à qui ils sont, à leur langue, à leur histoire, à leur culture, à leurs traditions et ainsi de suite afin de faire d'eux de meilleurs citoyens et de meilleurs Canadiens. Par contre, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent réussir les cours de physique 30, biologie 30 et mathématiques 30 s'ils veulent devenir médecin ou ingénieur, par exemple.

Si cela fonctionne — et cela fonctionnera —, nous serons en mesure d'instaurer un fort sentiment de fierté culturelle en plus des normes d'éducation provinciales, qui sont essentielles. Tout le monde a convenu de se concentrer sur ces deux aspects. La transparence et l'orientation vers les résultats sont des éléments critiques de cette initiative. Je vais vous décrire un des enjeux.

One of the issues was whether the results from these schools should be made public. The kids who will be tested will be subject to the same testing as kids in the provincial system. Should those results be made known to the public?

There was some representation from people in the teaching profession — and I do not want to disparage the teaching profession; I have four sisters, and three of them are teachers. However, there was some sense that these results should not be made public.

The people who spoke up loudly and clearly were the First Nations people themselves. They said they wanted the tests made public because they want to know and be satisfied that this is working and they want to see their kids actually achieving the same standards as the adjoining public system. If they are not, they want to take corrective measures. There is a commitment to achieving provincial standards.

Senator Lovelace Nicholas: My question is with respect to accountability.

Will somebody be monitoring the spending, ensuring the guidelines are met and ensuring the money goes towards education?

Mr. Prentice: Yes, clear accountability guidelines are specified in the system. You are seeing the legislation. I do not know if you are acquainted with the agreements, but they are very detailed and they underlie the statute itself. They provide very clear accountability guidelines on not only how the money is spent but on achieving educational outcomes.

Of course, one of the key sections in the act, section 9(2), is the one that requires the ultimate accountability:

A participating First Nation shall provide, or make provision for, education so as to allow students to transfer without academic penalty to an equivalent level in another school within the school system of British Columbia.

That is one of the key provisions because it specifies the expectations. It is expected that children can transfer from an on-reserve First Nations school to a public school or back without penalty.

Senator Lovelace Nicholas: The reason I am concerned about this is because I live in a First Nations community, and I know that money is continually shifted around. If they have money allocated for education, they will shift it towards health or they will shift it towards paying employees, for example. This is what I am concerned about. Please ensure that does not happen.

Mr. Prentice: The funding agreements I have spoken about will not allow that to happen; it is prohibited.

Senator Watt: Welcome, Minister Prentice. I will be coming from a different perspective, as a result of the fact that I have a bit of experience in terms of negotiating educational authorities. I did so back in the early 1970s.

Nous nous sommes demandé si les résultats de ces écoles devraient être rendus publics. Les élèves de ces écoles vont passer les mêmes examens que ceux du système provincial. Est-ce que leurs résultats devraient être connus du public?

Des enseignants nous ont fait part de leur point de vue. Loin de moi l'idée de porter ombrage à la profession d'enseignant; j'ai quatre sœurs, dont trois sont enseignantes. Leur point de vue était que ces résultats ne devraient pas être rendus publics.

Les gens des Premières nations ont été très clairs. Ils veulent que les résultats des examens soient rendus publics parce qu'ils veulent avoir la preuve que le programme fonctionne et que leurs enfants réussissent selon les mêmes critères que les élèves du système scolaire public. Et s'ils ne réussissent pas, ils veulent pouvoir prendre des mesures correctives. Ils sont déterminés à respecter les normes provinciales.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question porte sur la responsabilité.

Est-ce que quelqu'un sera responsable de surveiller les dépenses, de veiller à ce que les lignes directrices soient suivies et de s'assurer que l'argent sert bien à financer l'éducation?

M. Prentice : Oui, le système prévoit des directives claires sur la responsabilité. Vous avez lu le projet de loi. Je ne sais pas si vous avez pris connaissance des ententes, mais elles sont très précises et sont à la base du projet de loi. Elles contiennent des lignes directrices très précises sur les responsabilités relatives à l'utilisation du budget et à l'atteinte des résultats pédagogiques.

Bien entendu, le paragraphe 9(2), qui est une des dispositions clés du projet de loi, exige le degré de responsabilité le plus élevé :

Elle prend en outre des mesures pour que les services éducatifs fournis permettent aux étudiants de passer, sans perte de scolarité, à un niveau équivalent dans une autre école du système scolaire de Colombie-Britannique.

C'est une des dispositions les plus importantes parce qu'elle fait état des attentes. On s'attend à ce que les enfants puissent passer d'une école autochtone située dans la réserve à une école publique, ou vice-versa, sans perte de scolarité.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Cette question me préoccupe parce que je vis dans une collectivité autochtone et je sais qu'on jongle constamment avec l'argent. Si des fonds sont alloués pour l'éducation, la collectivité les affecte à la santé ou à la rémunération des employés, par exemple. Voilà ce qui me préoccupe. Veuillez vous assurer que cela ne se produise pas.

M. Prentice : Les accords de financement dont j'ai parlé ne permettront pas une telle éventualité; c'est interdit.

Le sénateur Watt : Bienvenue, monsieur le ministre. J'aborde la question d'un point de vue différent parce que je possède un peu d'expérience dans la négociation avec les autorités du milieu de l'éducation. J'ai participé à des négociations dans ce secteur au début des années 1970.

If I understand this correctly, this act recognizes the First Nations not only to have a role to play with respect to their educational needs, but they have jurisdiction over them as well. Do I understand correctly so far?

Mr. Prentice: That is correct.

Senator Watt: If that is the case, then I guess it does not prevent them from entering into negotiations with the provincial government in order to negotiate their own school board. Am I correct in assuming that is the next step they would take? They will not be prohibited by this act if they choose to opt into the act. Is that correct?

Mr. Prentice: This act is enabling. It allows First Nations to come forward voluntarily to associate themselves under the umbrella of the First Nations Education Steering Committee of British Columbia.

One of the keys to success here is that FNESC will work in close association, in partnership with the provincial education system. I should pay tribute to Premier Campbell who has been supportive of this partnership and a leader in that regard. The effect of this is that the energy and resources of the public education system in British Columbia will also be available and harnessed to help First Nation education. They in a sense will join arms and work together. I am not sure if I have responded to your question.

Senator Watt: In other words, they could enter into a comprehensive agreement with the provincial government to set up a school board, if they wish. Is that correct?

Mr. Prentice: No. There is already a comprehensive agreement that underlies this act, and British Columbia is a part of it. That agreement already exists.

Senator Watt: If I understand correctly, this act only applies to British Columbia. If similar action is taken by other provinces, would it have to be tailor-made to that province?

Mr. Prentice: That is correct.

Senator Watt: Does this act only apply to British Columbia?

Mr. Prentice: That is correct. We could end up in a situation where 10 years from now we have 10 provincial statutes. At that stage, we can combine them into a single national framework.

My own view is that we should make progress where progress is to be made. At this point, that is in British Columbia. New Brunswick wants to move very quickly with exactly the same model. There is a model in Nova Scotia that has been on the ground for some time. It is similar to this and probably requires a bit of updating. We expect progress with Nova Scotia immediately. We have had discussions with Alberta. This morning, I was in a meeting with the minister from Saskatchewan. We have had discussions with Manitoba, Quebec and elsewhere.

Si je comprends bien, cette mesure législative reconnaît non seulement que les Premières nations ont un rôle à jouer en ce qui concerne leurs besoins en matière d'éducation, mais aussi qu'elles ont du pouvoir à cet égard. Ai-je bien compris, jusqu'ici?

M. Prentice : C'est exact.

Le sénateur Watt : Si c'est bien le cas, j'imagine alors que cela ne les empêche pas de négocier avec le gouvernement provincial pour obtenir leur propre commission scolaire. Ai-je raison de déduire que c'est la prochaine mesure qu'elles prendraient? Cette loi ne les en empêchera pas si elles décident d'y souscrire. Est-ce bien cela?

M. Prentice : Cette mesure législative est habilitante. Elle permet aux Premières nations de s'associer volontairement sous l'égide du First Nations Education Steering Committee of British Columbia.

Un des éléments clés de la réussite ici vient du fait que le FNESC collaborera de près et travaillera en partenariat avec le système d'éducation provincial. Je rends hommage au premier ministre Campbell qui a appuyé ce partenariat et qui a fait figure de chef de file à cet égard. Grâce à ce partenariat, l'énergie et les ressources du système d'éducation britanno-colombien seront également disponibles et utilisées pour l'éducation des Premières nations. D'une certaine façon, il y aura mise en commun des ressources et collaboration. Je ne suis pas certain d'avoir répondu à la question.

Le sénateur Watt : Autrement dit, si elles le souhaitent, les Premières nations pourraient conclure un accord global avec le gouvernement provincial pour créer une commission scolaire. Est-ce juste?

M. Prentice : Non. Il y a déjà un accord global qui sous-tend cette mesure législative et la Colombie-Britannique y est déjà partie. Cet accord existe déjà.

Le sénateur Watt : Si j'ai bien compris, cette mesure législative s'applique uniquement à la Colombie-Britannique. Si d'autres provinces prenaient des mesures similaires, celles-ci devraient-elles être adaptées à la réalité de chaque province?

M. Prentice : C'est exact.

Le sénateur Watt : Cette mesure législative s'applique-t-elle uniquement à la Colombie-Britannique?

M. Prentice : C'est exact. Dans dix ans d'ici, nous pourrions nous retrouver avec dix lois provinciales. À ce moment-là, il serait possible de les combiner dans un cadre national unique.

Personnellement, j'estime qu'il faut faire des progrès où c'est nécessaire. Pour le moment, c'est en Colombie-Britannique qu'il faut faire des progrès. Le Nouveau-Brunswick veut aller de l'avant très rapidement avec le même modèle. En Nouvelle-Écosse, il y a un modèle depuis un certain temps déjà sur le terrain. Il est semblable à celui-ci et exige probablement une petite mise à jour. Nous nous attendons incessamment à voir des progrès en Nouvelle-Écosse. Nous avons eu des discussions avec l'Alberta. En outre, ce matin, j'ai eu une réunion avec le ministre de la Saskatchewan. Nous avons également eu des discussions entre autres avec le Manitoba et le Québec.

Senator Watt: Because the funding will be dealt with when they begin to enter into negotiations with the provincial government, I guess that is part of the reason why there is no indication of operation of funds in the bill. Would they address that with the provincial government at the second stage?

Mr. Prentice: Yes, and it is actually at first stage in this case. The agreements have all been put in place, and once we were satisfied that we had cemented this with an agreement between the Province of British Columbia, the Government of Canada — myself specifically — and FNESC, we also then have individual agreements with each First Nation. Once we are in that position, the superstructure is there to put this forward and we bring Bill C-34 into law. The agreements are presently in place.

Senator Campbell: Thank you for appearing, Minister Prentice. I also want to pay tribute to my older brother, Premier Campbell. I think he has set the bar very high for all provinces in Canada.

I was interested to learn that since 1997 there has been an agreement between Canada, Nova Scotia and the Mi'kmaq First Nations.

Have we seen an improvement in the education standards for the Mi'kmaq First Nation? Is this agreement different or similar to that agreement?

Mr. Prentice: I may have to get the help of my officials on this question. I met with the Mi'kmaq education people about three weeks ago. There have been better outcomes in Nova Scotia over time; however, there is still much progress to be made there. There have been other pilot projects as well, where we have opted toward a First Nation-driven education authority. That is really what is at the heart of this, namely that First Nations take control of their own education system as opposed to something imposed by the authority of the minister. As a result, there is buy-in; that is, community buy-in, parental buy-in and culture in the schools in regard to language teaching. All of that was at the heart of the Mi'kmaq agreement. There have been issues there about funding. There have been issues in the past about the extent to which the three levels of government have been adequately working together and we are addressing those issues. I have actually encouraged the Mi'kmaq education authority to have a close look at what we have done here and update the Mi'kmaq agreements and the Mi'kmaq legislation.

Senator Campbell: I suppose that the one difference is that in British Columbia there has been an ongoing process in place between the provincial government and the First Nations. I think this bill will go along ways toward that. One of the things I want to see within this process is First Nations languages being taught in the schools because we are losing them. Once the language is gone, we cannot get it back.

Le sénateur Watt : Comme on s'occupera de la question du financement quand les négociations commenceront avec le gouvernement provincial, j'imagine que c'est une des raisons pour lesquelles le projet de loi ne fait pas état de l'utilisation des fonds. Les Premières nations aborderont-elles cette question avec le gouvernement provincial à la deuxième étape?

M. Prentice : Oui, et c'est à la première étape dans le cas présent. Les accords ont tous été signés et, une fois que nous avons eu l'assurance d'avoir cimenté cela avec un accord entre la Colombie-Britannique, le gouvernement du Canada — moi, plus précisément — et le FNESC, il faut ensuite des accords individuels avec chaque Première nation. Une fois cette étape franchie, la superstructure sera en place pour faire avancer les choses et le projet de loi C-34 entrera en vigueur. Les accords sont actuellement signés.

Le sénateur Campbell : Merci de votre témoignage, monsieur le ministre. Je tiens également à rendre hommage à mon frère aîné, le premier ministre Campbell. J'estime qu'il a mis la barre très haute pour toutes les provinces canadiennes.

C'est avec intérêt que j'ai appris l'existence, depuis 1997, d'un accord entre le gouvernement du Canada, la Nouvelle-Écosse et les Premières nations micmaques.

Y a-t-il eu amélioration des normes éducatives pour les Premières nations micmaques? L'accord dont nous sommes actuellement saisis est-il différent de l'accord avec les Micmacs?

M. Prentice : Il se peut que je doive faire appel aux fonctionnaires du ministère au sujet de cette question. Il y a environ trois semaines, j'ai rencontré les représentants du milieu de l'éducation micmaque. En Nouvelle-Écosse, les résultats se sont améliorés au fil des années. Cependant, il y a encore des progrès à faire là-bas. Il y a également eu d'autres projets pilotes où nous avons opté pour une administration scolaire autochtone. Ce qui est vraiment au cœur de la question, c'est que les Premières nations prennent les commandes de leur système d'éducation au lieu de s'en faire imposer un par le ministre. Par conséquent, il y a une acceptation, notamment de la part de la collectivité, des parents et du point de vue de la culture, en ce qui concerne l'enseignement de la langue dans les écoles. Tout cela était au cœur de l'accord avec les Micmacs. Il y a eu des problèmes de financement. Dans le passé, la collaboration entre les trois niveaux de gouvernements a suscité certains problèmes et nous nous penchons sur la question. J'ai en fait invité l'administration scolaire micmaque à examiner attentivement ce que le gouvernement fédéral a fait là-bas et à mettre à jour les accords et la loi sur les Micmacs.

Le sénateur Campbell : Je suppose que la seule différence c'est que, en Colombie-Britannique, il y a des négociations continues entre le gouvernement provincial et les Premières nations. J'estime que ce projet de loi aidera énormément à cet égard. J'espère entre autres que, grâce à cette mesure législative, les langues autochtones seront enseignées dans les écoles parce qu'elles sont en train de se perdre. Une fois qu'une langue a disparu, elle ne revient pas.

Mr. Prentice: The language is important, I agree. It is part of the cultural identity of the children and if children are proud, I think everything else in life largely takes care of itself.

Senator Gill: The old question comes backs all the time: What is the policy? On the side of the First Nations, for example, do we want to put strength in the cultures and languages? On Canada's side, does the country want integration or assimilation? "Assimilation" is a strong word, but do we want that?

In the old days, Indian Affairs pushed hard to build schools outside the reserve and to participate in the financing of those schools. They have been there for a long, long time. I know that it is up to the communities to decide for themselves.

We used to call the community itself First Nations, but I think part, those communities are a part of the First Nation as a nation, like the Nisga'a, for example. My people have 11 communities but we are one nation. I am talking about it in this way. I know we did not talk this way within the Indian Affairs or the system. Aboriginal people are part of a nation. There are many nations in the country.

Are those requests coming from different communities that are part of a nation or from different communities that are from different nations?

Mr. Prentice: Let me answer this way, if I might, Senator Gill: The 50 communities that I am speaking of in British Columbia are considered First Nations in British Columbia. B.C. is characterized by a large number of individual First Nations who have smaller populations than in some other parts of Canada. We have close to 200 First Nations. I cannot recall the exact statistics but probably 75 per cent of those First Nations are in the range of 500 people or less.

We have a very large number of First Nations. They identify within cultural groupings. This weekend we signed treaties in British Columbia with the Maa-nulth First Nations. They are part of the Nuu-Chah-Nulth communities; there are a large number of them. Part of the special dynamic in British Columbia is that we have small First Nations. To understand why we need to do this, I need to explain why the current system does not work very well. This does answer your question.

At the present time, as the minister, I am responsible for 140,000 kids. We spent \$1.2 billion. I have 30 employees administering all of that. That tells you that there is no school system at all. There are about 800 individual schools — some people call them village schools — that are operating in a void. In some areas it is working better than in others, to be fair, but by and large, across the system, the outcomes are very poor. I have said this from the very first speech I gave in the House of Commons when I was elected: It is unacceptable that we have a circumstance where the only children in Canada who do not have the protection of a school act, the protection of a curriculum, the

M. Prentice : Je conviens que la langue est importante. Elle fait partie de l'identité culturelle des enfants et, si ceux-ci sont fiers, je crois que tout le reste dans la vie tombe en place tout seul.

Le sénateur Gill : La même vieille question revient constamment sur le tapis : Quelle est la politique? Du côté des Premières nations par exemple, y a-t-il une volonté de renforcer la culture et la langue? Du côté du Canada, veut-on l'intégration ou l'assimilation? Le terme « assimilation » est fort, mais est-ce qu'on souhaite?

Autrefois, le ministère des Affaires indiennes exerçait beaucoup de pressions pour bâtir des écoles à l'extérieur des réserves et pour participer au financement de ces établissements scolaires. Ils existent depuis bien longtemps. Je sais que c'est aux collectivités de décider elles-mêmes.

Auparavant, on désignait la collectivité par le terme « Premières nations », mais je pense que les collectivités font partie d'une Première nation particulière, comme les Nisga'a, par exemple. Mon peuple compte 11 collectivités, mais constitue une seule nation. C'est de cette façon que j'en parle. Je sais que ce n'est pas de cette façon qu'on en parle aux Affaires indiennes ou dans le système. Les Autochtones font partie d'une nation. Le Canada compte de nombreuses nations.

Ces demandes proviennent-elles de différentes collectivités qui forment une nation ou de différentes collectivités de différentes nations?

M. Prentice : Permettez-moi de répondre comme ceci, sénateur Gill. Les 50 collectivités dont je parle et qui se trouvent en Colombie-Britannique sont considérées comme des Premières nations dans cette province. La Colombie-Britannique compte de nombreuses Premières nations dont la population est inférieure à celles des Premières nations des autres régions du Canada. Il y a près de 200 Premières nations. Je ne me rappelle pas les chiffres exacts, mais probablement 75 pour cent de ces Premières nations comptent environ 500 membres ou moins.

Nous avons un très grand nombre de Premières nations. Celles-ci s'identifient en fonction de leur culture. La fin de semaine dernière, nous avons signé des traités en Colombie-Britannique avec les Premières nations Maa-nulth. Elles font partie des collectivités Nuu-Chach-Nulth, qui sont nombreuses. Une partie de la dynamique particulière de la Colombie-Britannique vient du fait qu'elle compte des Premières nations de faible population. Pour comprendre pourquoi cette mesure législative est nécessaire, je dois expliquer pourquoi le système actuel ne fonctionne pas très bien. Cela répond à votre question.

À l'heure actuelle, en qualité de ministre, j'ai la responsabilité de 140 000 enfants. Nous avons dépensé 1,2 milliards de dollars. Je compte sur 30 employés pour administrer tout cela. Cela montre qu'il n'y a absolument pas de système scolaire. Il y a environ 800 écoles distinctes — certains parlent d'écoles de village — qui fonctionnent de façon isolée. À certains endroits, la situation est meilleure qu'à d'autres, mais pour être honnête, dans l'ensemble du système, les résultats sont bien piétres. Depuis mon tout premier discours à la Chambre des communes après mon élection, je répète qu'il est inacceptable que les enfants autochtones soient les seuls enfants au Canada qui ne bénéficient

protection of teacher certification, the protection of classroom-teacher ratio sizes, all those sorts of things, the only children in Canada who do not have rights of appeal if they are not receiving an appropriate education, are First Nations students. Currently, the Department of Indian and Northern Affairs administers, through 30 employees, about 800 individual grants to these schools. After a generation of doing this, we are not achieving educational outcomes that are consistent because these schools are not part of a system. A child who has a learning disability, for example, is not receiving the protection of what a school system would provide, which is psychologists to test the child and psychologists to define an appropriate teaching solution. These children do not have those protections. This legislation is the important step toward making all that happen.

Senator Gill: You are talking about standards.

Mr. Prentice: Yes. Standards, requirements for what is expected of a teacher, what certification they need to have, and testing of children at the end of Grade 9 or Grade 12 to ensure they are getting the educational outcomes. I am talking about all of those things.

Senator Gill: Would it be possible for a group of people, namely the First Nations — that is, 300 or 400 people coming from different communities but sharing a common language and geographic situation, and so on — to come together? They could then develop those kinds of standards together. Instead of having 300 kids together in a group of schools, this group could go to the public school and to the provincial school and say, "These are the kind of standards we would like to have." Would that not be better than each individual group going to a school where they are not sure that they have the services that they would like to have as a group?

Are you ready to support Aboriginal communities that want to exchange and improve services in psychology and so on?

Mr. Prentice: I am prepared to consider anything that improves graduation rates for Aboriginal Canadian children. That is one of the biggest problems we have in this country, I believe.

This is not a cookie-cutter approach that can apply to every province. For example, when we opened our discussions in Alberta some of the First Nations advocated something close to your suggested model. They said that they could not have a single education authority in Alberta but were prepared to consider an education authority for Treaty 6, Treaty 7 and Treaty 8. In the case of Treaty 8, that would be an aggregation of about 75 First Nations in a single authority. Their needs are slightly different from Treaty 7, which has a different approach.

pas de la protection d'une loi sur les écoles et d'une protection notamment en ce qui concerne les programmes d'études, l'agrément des enseignants et le rapport élèves-enseignant; que les seuls enfants au Canada qui n'ont pas de droit d'appel s'ils ne reçoivent pas une éducation appropriée, sont les enfants autochtones. À l'heure actuelle, au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 30 employés administrent environ 800 subventions distinctes pour ces écoles. Cela fait une génération que nous procémons ainsi et nous n'obtenons pas de résultats éducatifs satisfaisants parce que ces écoles ne font pas partie d'un système. Un enfant qui a une difficulté d'apprentissage, par exemple, ne reçoit pas la protection que pourrait lui offrir un système scolaire, notamment des services de psychologues qui lui feraient passer des tests et établiraient une formule d'enseignement appropriée à son cas. Les enfants autochtones ne bénéficient pas de ces protections. Cette mesure législative constitue une étape importante pour faire changer les choses.

Le sénateur Gill : Vous parlez de normes.

M. Prentice : Oui. Je parle de normes et d'exigences quant aux responsabilités des enseignants, à leur formation et à l'évaluation formelle des enfants à la fin de la 9^e ou de la 12^e année, pour vérifier s'ils ont acquis les compétences voulues. Voilà de quoi je parle.

Le sénateur Gill : Serait-il possible pour un groupe de personnes, par exemple les Premières nations — soit 300 ou 400 personnes de différentes collectivités mais qui partagent entre autres une langue et un territoire communs — de se regrouper? Elles pourraient alors élaborer ensemble ce genre de normes. Au lieu d'avoir 300 enfants dans un groupe d'écoles, ce groupe pourrait aller à l'école publique et à l'école provinciale et dire « Voilà les normes que nous aimerais avoir. » Ne serait-ce pas mieux que d'envoyer chaque groupe à une école différente où rien n'assure qu'on offrira les services que le groupe souhaiterait recevoir?

Êtes-vous disposé à appuyer les collectivités autochtones qui souhaitent faire des échanges de services et améliorer les services, notamment les services psychologiques?

M. Prentice : Je suis disposé à examiner toute formule susceptible d'améliorer le taux de diplomation chez les enfants autochtones du Canada. J'estime que c'est l'un des plus graves problèmes auxquels le Canada est confronté.

Ce projet de loi ne propose pas une approche universelle qui peut s'appliquer à toutes les provinces. Par exemple, lorsque nous avons entamé des discussions avec l'Alberta, certaines Premières nations ont proposé une formule qui s'apparente au modèle que nous suggérons. Elles ont dit qu'il ne pouvait y avoir une seule administration scolaire en Alberta, mais qu'elles étaient disposées à envisager une administration distincte pour les Autochtones assujettis aux traités 6, 7 et 8. Dans le cas de ceux qui sont assujettis au traité 8, cela équivaudrait à regrouper environ 75 Premières nations dans une même administration scolaire. Les besoins de ce groupe sont légèrement différents de ceux du groupe assujetti au traité 7, qui a une approche distincte.

We are prepared to embrace those differences. In the Treaty 7 First Nations, there are only five First Nations but they are large communities, some of the largest in Canada. They essentially have a school system by reason of their size, so they do not need the same kind of protection offered in Bill C-34. However, in Treaty 8 there is high interest in this kind of approach. It will not simply be one size fits all; I understand that.

Senator Dyck: How do you envision the improvement of First Nations education when you have a fairly large number of communities, and it sounds as though a number of them have very small student populations? It is related to which strategy you see being the most effective. Will the communities try to change their curriculum? Obviously they will need resources in order to meet provincial standards so the students can transfer back and forth.

When you are dealing with small communities and small numbers of students how is it possible to bring what you call "village schools" up to provincial standards? What are the key points that will allow that to happen so that the education standard becomes equivalent to the provincial standard?

Mr. Prentice: Small schools are not necessarily bad schools. I graduated from a high school that had 12 students. I do not think we are engaged in criticism of small schools as long as they are part of a system, with the protection of an overall education system that even voluntarily demands testing, outcomes and standards, all those sorts of things.

Senator Dyck: Will some of those small schools on reserve have to close, and if they do, where will the students go to school?

Mr. Prentice: There is certainly no intent to close First Nations schools, quite the contrary. We are trying to ensure that the First Nations schools have all the help and assistance they need to become part of the system. It is really the contrary because all of our experience indicates that First Nation children do better if they are nurtured in a First Nations school environment.

Senator Dyck: I agree with the philosophy, but I am concerned. For example, at the high school level students need to take chemistry and biology, et cetera, where there is a need for resources such as a natural, physical wet laboratory, and not every small school can provide that equipment.

Paula Isaak, Education Jurisdiction Negotiator, Indian Affairs and Northern Development Canada: One of the key features of this arrangement is provincial, First Nation and federal participation. There is much collaboration among First Nation schools and public schools to allow such things as you have mentioned around collaborating resources between neighbouring public schools and the like.

Nous sommes disposés à tenir compte de ces différences. Uniquement cinq Premières nations relèvent du traité 7, mais elles comptent de grandes collectivités, dont certaines sont les plus grandes au Canada. Elles sont déjà dotées d'un système scolaire essentiellement en raison de leur taille; par conséquent, elles n'ont pas besoin du genre de protection qu'offre le projet de loi C-34. Toutefois, les Premières nations assujetties au traité 8 sont vivement intéressées par ce genre d'approche. Je sais qu'il n'y aura pas une formule universelle applicable à toutes les Premières nations.

Le sénateur Dyck : Comment envisagez-vous l'amélioration de l'éducation des Premières nations lorsque vous avez un assez grand nombre de collectivités et qu'il semble que bon nombre d'entre elles ne comptent qu'un très petit nombre d'élèves? Votre approche est-elle axée sur la stratégie que vous estimatez la plus efficace? Les collectivités souhaiteront-elles modifier le programme d'études? De toute évidence, elles auront besoin de ressources pour atteindre les normes provinciales pour que les élèves puissent passer d'un système à l'autre.

Dans le cas de petites collectivités qui comptent peu d'élèves, comment est-il possible de faire en sorte que les écoles que vousappelez « écoles de village » atteignent les normes provinciales? Quels sont les éléments clés qui permettront cette mise à niveau des normes éducatives locales par rapport aux normes provinciales?

M. Prentice : Les petites écoles ne sont pas nécessairement de mauvaises écoles. J'ai obtenu mon diplôme d'études dans une école où il y avait 12 élèves. Nous ne critiquons pas les petites écoles tant qu'elles font partie du système et qu'elles bénéficient de la protection d'un système d'éducation qui exige entre autres des tests, des résultats et des normes.

Le sénateur Dick : Certaines des petites écoles situées dans les réserves devront-elles fermer? Dans l'affirmative, où les élèves iront-ils à l'école?

M. Prentice : Nous n'avons certainement pas l'intention de fermer les écoles des Premières nations, bien au contraire. Nous tentons de faire en sorte que ces établissements reçoivent toute l'aide et le soutien dont ils ont besoin pour faire partie du système. C'est tout le contraire, parce que l'ensemble de notre expérience révèle que les enfants des Premières nations réussissent mieux s'ils évoluent dans un milieu scolaire autochtone.

Le sénateur Dick : Je partage cette philosophie, mais je suis préoccupé. Par exemple, au niveau secondaire, les élèves doivent entre autres suivre des cours de chimie et de biologie qui exigent des ressources comme un laboratoire naturel, un aqualab, mais ce ne sont pas toutes les petites écoles qui peuvent offrir cet équipement.

Paula Isaak, négociatrice des compétences en matière d'éducation, Affaires indiennes et du Nord Canada : Un des principaux éléments de cet accord est la participation du gouvernement provincial, de la Première nation et du gouvernement fédéral. Les écoles de la Première nation et les écoles publiques collaborent très bien pour permettre les échanges de services et le partage de certaines ressources avec les écoles voisines, comme vous l'avez mentionné.

Another feature is the First Nation education authority which will allow for supports to be provided for key areas such as curriculum standards and teacher certification. Small schools will not have to create that on their own; a larger body will be available to provide that support.

Senator Dyck: At the other end of the spectrum, probably in B.C. and across Canada the First Nation population is growing rapidly. In the early years, there is provision for pooling of resources in order to deal with any potential learning disabilities and better introduction into the elementary school system. Will there be provisions for that sort of pooling?

Ms. Isaak: Yes, and because they will have the management of the funding and the system it will allow First Nations to create those efficiencies where needed to plan for those eventualities.

The Chairman: Thank you, minister, Ms. Huestis and Ms. Isaak. Colleagues, we have more witnesses to follow from the First Nations Education Steering Committee of British Columbia.

We are in the process of reviewing Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nations lands in British Columbia. We have a new set of witnesses from First Nations Education Steering Committee of British Columbia: Christa Williams, Executive Director, Nathan Matthew, Chief Negotiator, Nancy Morgan, legal counsel, and Jan Haugen, executive assistant.

Welcome and we look forward to hearing your presentation.

Nathan Matthew, Chief Negotiator, First Nations Education Steering Committee of British Columbia: Good morning, and thank you for the opportunity to present on something we regard as very important. It has long been the vision of First Nations people to have an education system that is respectful of our culture and language and that provides the necessary knowledge and skills to make our way in the contemporary world.

We have been challenged in that respect. Since 1992, and the formation of the First Nations Education Steering Committee, we have been working with First Nations to create a better situation for our students. We have been holding the idea of the policy of Indian control over education very close to us the whole time, where parental responsibility and community involvement in First Nations education are the keys to success.

We are certainly challenged in the area of educational success in terms of graduation rates, with successful transitions from grade to grade and entering into the world of work or continuing on to post-secondary education.

Over time, we have had regional discussions amongst B.C. First Nations, through regional sessions. We go out every year and talk about educational issues. By holding larger assemblies, we established the idea of an education system where First Nations have control and jurisdiction. That effort has resulted in the package you have in front of you. It includes

En outre, l'Autorité scolaire de la Première nation permettra de fournir de l'appui dans des secteurs clés comme les normes en matière de programmes et l'agrément des enseignants. Les petites écoles n'auront pas à créer cela elles-mêmes; une entité plus importante se chargera d'offrir ce soutien.

Le sénateur Dyck : Par ailleurs, la population autochtone croît rapidement, probablement en Colombie-Britannique et ailleurs au Canada. En ce qui concerne l'éducation de la petite enfance, on prévoit une mise en commun des ressources pour faire face aux difficultés d'apprentissage et faciliter l'entrée au niveau élémentaire. Y aura-t-il des dispositions concernant ce genre de mise en commun?

Mme Isaak : Oui, et comme les Premières nations seront responsables de la gestion des fonds et du système, elles pourront créer les services selon les besoins afin de parer à ces éventualités.

Le président : Merci, M. le ministre, Mme Huestis et Mme Isaak. Chers collègues, il nous reste à entendre d'autres témoins du Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de Colombie-Britannique.

Nous étudions le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique. Nous avons d'autres témoins du Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de Colombie-Britannique : Christa Williams, directrice générale; Nathan Matthew, négociateur en chef; Nancy Morgan, conseillère juridique; et Jan Haugen, adjointe administrative.

Nous vous souhaitons la bienvenue et avons hâte d'entendre vos témoignages.

Nathan Matthew, négociateur en chef, Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique : Bonjour, et merci de nous permettre de venir témoigner au sujet d'une question que nous jugeons très importante. Les membres des Premières nations rêvent depuis longtemps de disposer d'un système d'éducation respectueux de leur culture et de leurs langues, et qui offre les connaissances et les compétences nécessaires pour cheminer dans le monde moderne.

Cela a représenté un défi pour nous. Depuis 1992, avec la création du Comité de coordination de l'éducation des Premières nations, nous travaillons avec les Premières nations afin de créer une meilleure situation pour nos étudiants. Pendant tout ce temps, nous avons gardé très présente à notre esprit la notion de maîtrise indienne de l'éducation indienne, selon laquelle la responsabilité des parents et la participation de la communauté dans l'éducation des Premières nations sont essentielles au succès.

Nous faisons certainement face à un défi au chapitre du succès académique en ce qui concerne le taux de diplomation, avec des transitions réussies d'un niveau à l'autre et l'arrivée sur le marché du travail ou la poursuite d'études postsecondaires.

Au fil des ans, nous avons eu des discussions à l'échelle régionale entre Premières nations de la Colombie-Britannique. Nous nous rencontrons chaque année pour discuter de questions d'éducation. En organisant des assemblées de plus grande envergure, nous avons conçu l'idée d'un système d'éducation sous le contrôle et la compétence des Premières nations. Cet effort

the legislation, where the federal government recognizes the jurisdiction for First Nations kindergarten to Grade 12 on reserve children. There is also a companion piece to be put into the provincial legislature that supports provincial recognition of our right to make laws with respect to education in our communities.

We have been working together and have created a system where we have legal entities that hold the jurisdiction for our communities, as well as a larger body that would manage the regulation of teachers, curriculum and the assessment of schools.

That is very broad. Most of you have seen the legislation as we have presented before. I want to turn to Christa Williams to provide more detail in that regard.

Christa Williams, Executive Director, First Nations Education Steering Committee of British Columbia: Good morning. I am a member of the Nlakapamux Nation in British Columbia. Thank you for the opportunity to present to you this morning. This is very exciting, and it is more fun than sitting in the House where you cannot be excited. I appreciate this opportunity to speak in a way that is more energetic than as of late.

It has been our privilege to have all First Nations in British Columbia come together. We have a lot of small communities that are very remote. In 1992, they came together and decided they needed to be more structured in how they provide education to First Nation learners in British Columbia, so they created the First Nations Education Steering Committee. In 1996, they created the First Nations Schools Association.

The first order of business for the First Nations Schools Association was the development of standards within our schools. It was something that communities requested. Once we had completed a lot of consultation and a lot of research, we created standards. We also created an evaluation process for our schools, and we have been implementing that certification process for about six years.

This act now recognizes that the certification process is a valid process and one that looks very extensively at the curriculum offered, the teaching methodologies and the structure of the schools. However, it is something that First Nations in B.C. have requested themselves. We wanted to ensure our kids are doing well. That is the intent of what we are looking at today. We want our students to be successful, and we need to try something different. We have developed something that we feel is valid.

We have also been working on developing a teacher certification process. We will build on the existing provincial certification process. We spent a year completing consultation with First Nations schools, and we asked them what they wanted

a donné les documents que vous avez devant vous. Ils comprennent le projet de loi selon lequel le gouvernement fédéral reconnaît la compétence des Premières nations en matière d'éducation de la maternelle à la 12^e année pour les enfants vivant sur les réserves. Il y a aussi un document d'accompagnement devant être présenté à la législature provinciale et qui appuie la reconnaissance par la province de notre droit d'établir des lois en matière d'éducation dans nos collectivités.

Nous avons collaboré et créé un système selon lequel des personnes morales exercent la compétence pour nos collectivités, et un organisme plus vaste gère la réglementation visant nos enseignants, les programmes d'enseignement et l'évaluation des écoles.

Cela est très vaste. La plupart d'entre vous avez vu le projet de loi tel que nous l'avions présenté auparavant. Christa Williams vous fournira plus de détails à ce sujet.

Christa Williams, directrice générale, Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique : Bonjour. Je suis membre de la nation Nlaka'pamux de Colombie-Britannique. Je vous remercie de me permettre de témoigner devant vous ce matin. C'est très stimulant, et beaucoup plus agréable que d'être à la Chambre où on ne peut manifester son enthousiasme. J'apprécie le fait de pouvoir parler d'une façon plus animée.

Nous avons le privilège que toutes les Premières nations de Colombie-Britannique se soient unies. Nous avons de nombreux petits villages isolés. En 1992, toutes ces Premières nations se sont rassemblées et ont décidé qu'elles devaient disposer de méthodes d'éducation plus structurées pour les élèves des Premières nations de Colombie-Britannique. Elles ont donc fondé le Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de Colombie-Britannique puis, en 1996, l'Association des écoles des Premières nations.

Le premier point à l'ordre du jour de l'Association des écoles des Premières nations fut de développer des normes au sein même des écoles. Nos communautés l'exigeaient. Après avoir plusieurs consultations et beaucoup de recherches, nous avons établi des normes. Nous avons aussi établi un processus de certification pour nos écoles, qui est en vigueur depuis environ six ans maintenant.

Cette loi reconnaît maintenant que le processus de certification est valable et qu'il permet d'examiner en profondeur le contenu des programmes éducatifs, les méthodes d'enseignement et la structure des écoles. Il s'agit toutefois de points que les Premières nations de Colombie-Britannique elles-mêmes avaient demandés. Nous voulions nous assurer que nos enfants performent bien. C'est l'intention de ce que nous examinons aujourd'hui. Nous voulons que nos étudiants réussissent, et nous devons essayer une approche différente. Nous avons élaboré un projet que nous croyons valable.

Nous avons aussi travaillé à l'élaboration d'un processus de certification des enseignants. Nous nous baserons pour cela sur le processus de certification provincial existant. Nous avons passé une année à consulter les écoles des Premières nations, en leur

their teachers to know and be able to do to work in our schools. We took the College of Teachers standards and competencies — there are 12 — and we scaled them down to eight. When we presented them back to the 48 First Nations who were interested in participating in the process, they wanted to know what happened to the other four. Therefore, we had to cross-reference and show them that we did not lose anything, that we enhanced the teacher standards and competencies.

We are very committed to having high-quality education for our learners. We are open to the testing. We have stood up against the British Columbia Teachers' Federation when they have been against standardized testing and the publishing of results. We are willing to be held accountable, and we look to this legislation to provide that support.

The Chairman: Thank you very much. I know how long a trip it is from British Columbia, as does Senator Campbell. I had the privilege of meeting colleagues from this group prior to our meeting, and it was an inspiration then as it is now.

The Dogrib First Nation took control of its destiny by way of education. The success story there is incredible, and this is just the start of something great.

Senator Gill: I heard the minister talking about standards. What kind of standards must we follow? Are they American standards, Canadian standards or Aboriginal First Nations standards? I bring that up because I think we must create our own standards. We have different cultures with different languages.

Maybe I am just dreaming, but I can foresee a group of First Nations coming together to establish standards to cope with what is happening in public schools. I know we must obtain certification, but I do not want to see Aboriginal people losing their specificity. It is very important for me to know about the kind of standards we will follow.

Mr. Matthew: We have agreed to maintain provincial standards as a minimum. We do not expect our students to have anything less than they would in the public system.

In B.C., over half of our children attend public schools, and there is a lot of transition back and forth. A lot of our schools feed into public schools, so we do not want them to be disadvantaged when they go into the public school system or if they require certification to get into post-secondary education. We have the nature of those standards. However, within the education process in establishing numeracy and literacy standards, we have the same kinds of standards as the public schools system, but the way we present them will perhaps be different. Certainly in the area of culture and language we will be establishing our own standards.

demandant ce qu'elles voulaient que leurs professeurs connaissent et qu'ils soient capables de faire pour pouvoir travailler dans nos écoles. Nous avons pris les normes et compétences du Collège des enseignants — il y en a 12 — et les avons réduites à huit. Lorsque nous les avons présentées aux 48 Premières nations intéressées à prendre part au processus, celles-ci ont demandé où étaient passées les quatre autres. Nous avons dû établir des références croisées pour leur montrer que nous n'avions éliminé aucune norme ou compétence, mais que nous les avions plutôt améliorées.

Nous sommes fermement déterminés à offrir une éducation de grande qualité à nos élèves. Nous sommes ouverts aux comparaisons. Nous nous sommes opposés à la fédération des enseignants de la Colombie-Britannique quand celle-ci s'est prononcée contre la normalisation des examens et la publication des résultats. Nous sommes prêts à être tenus responsables et nous espérons que cette loi nous fournira l'appui nécessaire.

Le président : Merci beaucoup. Je sais, tout comme le sénateur Campbell, combien le voyage est long depuis la Colombie-Britannique. J'ai eu le privilège de rencontrer certains membres de votre groupe avant cette réunion, et ce fut une inspiration, tout comme ça l'est en ce moment.

La Première nation Plats-Côtés-de-Chien a pris sa destinée en mains grâce à l'éducation. Son succès à ce chapitre est incroyable, et ne constitue que le début de quelque chose de bien plus grand.

Le sénateur Gill : J'ai entendu le ministre parler de normes. Quel type de normes devons-nous respecter? S'agit-il de normes américaines, canadiennes, ou des Premières nations? Je pose la question parce que je crois que nous devons créer nos propres normes. Nous avons des cultures différentes et des langues différentes.

Peut-être suis-je simplement en train de rêver, mais j'entrevois un groupe de Premières nations s'unissant pour établir des normes visant à faire face à ce qui se produit dans les écoles publiques. Je sais que nous devons obtenir une certification, mais je ne veux pas que les autochtones perdent leur spécificité. Il est très important pour moi de connaître le genre de normes nous allons suivre.

M. Matthew : Nous avons convenu de maintenir au minimum les normes provinciales. Nous ne nous attendons pas à ce que nos étudiants aient moins que ce qu'ils trouveraient dans le système public.

En Colombie-Britannique, plus de la moitié de nos enfants vont à l'école publique et il y a beaucoup de transition dans les deux sens. Plusieurs de nos écoles mènent aux écoles publiques. Nous ne voulons donc pas que nos élèves soient désavantages lorsqu'ils arrivent dans le réseau public ou s'ils doivent obtenir une certification pour suivre des études postsecondaires. Nous avons la nature de ces normes. Toutefois, dans le cadre du processus d'éducation visant à établir des normes en matière de calcul et d'alphabétisation, nous disposons des mêmes types de normes que les écoles publiques, mais la façon dont nous les présenterons sera peut-être différente. Il est évident que nous établirons nos propres normes en matière de culture et de langues.

Senator Campbell: I have been watching this process for a long time, and you should be incredibly proud of the work that you have completed. You have set the standard for Canada, you started it by yourselves and you have reached this point. On behalf of all British Columbians, I congratulate you.

The Chairman: I reflect the same thoughts. Because both of us are from British Columbia, we are of the challenges, the small communities and the history, and we want to see positive results. You are an inspiration. You were inspirational in my office and you are an inspiration to honourable senators here today. I thank you for appearing before us and for the groundwork that you did to get here. I know you have spoken to many people and that is why you have been able to answer our questions.

We thank you again and we wish you well. We look forward to seeing British Columbia students from our First Nations leading the way in our universities. Thank you very much.

Honourable senators, it is your committee. However, if you are in agreement, I would now like to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-34.

Could I have a motion to that effect?

Senator Hubley: I so move.

The Chairman: May I have a seconder?

Senator Dyck: I second the motion.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The normal procedure is to postpone consideration of the long title and the short title contained in the clause. Shall the committee proceed in the normal way?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 2 and 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 4 to 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 7 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 11 to 17 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 18 to 21 carry?

Le sénateur Campbell : Je suis ce processus depuis longtemps et vous devriez être extrêmement fiers du travail que vous avez accompli. Vous avez créé un exemple pour le Canada. Vous avez commencé seuls et vous avez maintenant atteint ce point. Au nom des habitants de la Colombie-Britannique, je vous félicite.

Le président : Je partage le même avis. Comme nous sommes tous deux de la Colombie-Britannique, nous connaissons les défis, les petites communautés et l'historique, et nous voulons voir des résultats positifs. Vous êtes une inspiration. Vous étiez une inspiration dans mon bureau et vous l'êtes encore aux honorables sénateurs ici aujourd'hui. Je vous remercie pour votre témoignage et pour tout le travail que vous avez accompli pour en arriver ici. Je sais que vous avez parlé à de nombreuses personnes et c'est pourquoi vous avez pu répondre à nos questions.

Nous vous remercions encore une fois et vous souhaitons bonne chance. Nous espérons que les étudiants des Premières nations de Colombie-Britannique seront bientôt premiers de classe dans nos universités. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, c'est votre comité. Toutefois, si vous êtes d'accord, j'aimerais passer en revue tous les articles à l'étude du projet de loi C-34.

Pourrais-je avoir une motion à cet effet?

Le sénateur Hubley : Je la propose.

Le président : Y a-t-il quelqu'un pour l'appuyer?

Le sénateur Dyck : J'appuie la motion.

Le président : Êtes-vous tous en faveur?

Des voix : Oui.

Le président : Adoptée.

La procédure normale consiste à reporter l'examen du titre intégral et du titre abrégé qui figurent à l'article 1. Le comité souhaite-t-il suivre cet usage?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Les articles 2 et 3 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 4 à 6 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 7 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 11 à 17 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 18 à 21 sont-ils adoptés?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 22?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 23 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 24 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 25 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 26 to 30 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 31 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 32 do 34 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 35 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

It is agreed, honourable senators, that the bill be adopted without amendment.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried; unanimous.

Is it agreed that I report this bill to the Senate at the earliest convenience?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Des voix : Adoptés.

Le président : Adoptés.

L'article 22?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'article 23 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'article 24 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'article 25 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Les articles 26 à 30 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

L'article 31 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Les articles 32 à 34 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

L'article 35 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, que le projet de loi soit adopté sans amendement?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté à l'unanimité.

Vous plaît-il que je fasse rapport au Sénat de ce projet de loi dès que ce sera possible?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Thank you very much, honourable senators. Bill C-34 is carried. It will be reported to the Senate on behalf of this committee.

As this is most likely the last meeting, I want to thank the honourable senators of this committee. We have worked on several initiatives and we have worked in a totally non-partisan manner, in the interests of our First Nations. I am extremely proud, as a British Columbian and as a Canadian, to be part of this, because I think we are making significant strides forward. This is just one example of the initiatives that have come forward. Initiatives have come forward in the previous administration, but we are making progress. We are making progress in spite of politics. That is remarkable in Ottawa.

I want to thank each and every one of you for your dedication, your commitment and your sincerity. I am not remiss in thanking all of our staff. I will start with the translators, because they are the poor folks back there that are generally forgotten. They do an incredible job in making certain both our official languages are represented in our committees. I wish to thank those with CPAC, and each and every one of you. I also want to thank the page, as well as our Hansard reporters, and all of the people that are part and parcel of this committee. Without each and every one of them, we would not be able to perform the functions that are expected of us by Canadians. I want to thank the library staff, Lisa Patterson and Tonina Simeon; as well as our clerk, Gaëtane Lemay; and her assistant, Anita Vinette.

Senator Gill: What about the economic stuff?

The Chairman: The economic stuff?

Senator Gill: I mean Senator Sibbeston's project.

The Chairman: That is continuing. We are going into the drafting of the report at this stage. Hopefully, I will report today on the specific claims. It will be going to the Senate.

If there is nothing else, I wish you all the very best for the festive season. God bless all of you. Let us all be back here next year in fighting form.

The committee adjourned.

Je vous remercie, honorables sénateurs. Le projet de loi C-34 est adopté. J'en ferai rapport au Sénat au nom de ce comité.

Comme il s'agit fort probablement de notre dernière réunion, je souhaite remercier les honorables sénateurs de ce comité. Nous avons examiné diverses initiatives sans aucune partisannerie, dans l'intérêt de nos Premières nations. Je suis extrêmement fier, en tant que Britannico-Colombien et en tant que Canadien, de faire partie de ceci, car je crois que nous progressons de façon significative. Ce n'est qu'un exemple des initiatives proposées. D'autres initiatives ont été proposées pendant le gouvernement précédent, mais nous faisons des progrès. Nous progressons en dépit de la politique. C'est une chose remarquable à Ottawa.

Je tiens à vous remercier tous et chacun pour votre dévouement, votre engagement et votre sincérité. Je n'oublie pas non plus l'ensemble de notre personnel. Je commencerai par les interprètes, car on oublie généralement ces pauvres diables là-bas derrière. Ils accomplissent un travail formidable en s'assurant que nos deux langues officielles soient bien représentées dans nos comités. Je remercie aussi le personnel de la CPAC, le page, nos sténographes parlementaires et tous ceux et celles qui ont travaillé à ce comité. Sans vous tous, nous ne pourrions accomplir les fonctions que les Canadiens attendent de nous. Je veux aussi remercier les libraires Lisa Patterson et Tonina Simeon, ainsi que notre greffière Gaëtane Lemay et son adjointe, Anita Vinette.

Le sénateur Gill : Qu'en est-il de la portion économique?

Le président : L'économie?

Le sénateur Gill : Je veux dire le projet du sénateur Sibbeston.

Le président : Cela se poursuit. Nous passons à l'étape de la rédaction de l'ébauche du rapport. J'espère pouvoir faire rapport aujourd'hui des revendications précises. Ce sera transmis au Sénat.

S'il n'y a rien d'autre, je vous souhaite de passer une agréable période des fêtes. Que Dieu vous bénisse tous. Revenons tous l'an prochain en grande forme.

La séance est levée.

SENATE



SÉNAT

NEGOTIATION OR CONFRONTATION: IT'S CANADA'S CHOICE

Final Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples
Special Study on the Federal Specific Claims Process

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.
Chair

The Honourable Nick Sibbeston
Deputy Chair

December 2006

Ce document est disponible en français.



Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — 39th Parliament, 1st Session)

This report and the Committee proceedings are available online at

www.senate-senat.ca

Hard copies of this document are also available by

contacting the Senate Committees Directorate at

613-990-0088 or at ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

TABLE OF CONTENTS

MEMBERSHIP	I
ORDER OF REFERENCE	II
FOREWORD	III
EXECUTIVE SUMMARY	V
I. INTRODUCTION.....	1
A. NATURE OF SPECIFIC CLAIMS	1
B. THE NEED TO NEGOTIATE	2
C. STRUCTURE OF THE REPORT.....	5
II. BACKGROUND.....	6
A. REASONS FOR THE STUDY	6
B. NATURE OF THE EVIDENCE	7
III . FINDINGS.....	9
A. THE FLAWED PROCESS	9
1 The Process is Long and Complicated.....	9
2. The Process has Conflict of Interest.....	11
3. The Process has Limited Resources.....	14
4. The Process has Untrained Researchers.....	15
5. The Process has Flawed Communication.....	16
6. The Process Deals with Complex and Varied Claims.....	17
B. A PROPOSED NEW APPROACH	19
1. Adopt a Fresh Frame of Mind.....	19
2. See Specific Claims as Economic	20
3. Establish a Well-Managed Process	22
4. Use Less Litigation	23
5. Create an Independent Body	23
6. Engage in a Different Legislative Process from Bill C-6 / SCRA	27
7. Expand Mediation and Joint Research	28
8. Provide More Public Education	29
IV. REASONS TO SETTLE SPECIFIC CLAIMS.....	31
A. MORAL IMPERATIVES	31
B. FINANCIAL AND ECONOMIC IMPERATIVES	31
C. POLITICAL AND HISTORICAL IMPERATIVES	33
D. LEGAL IMPERATIVES.....	35
1. Resolving Specific Claims is a Necessity	36
V. PRINCIPLES	37
1. Fairness	37
2. Inclusion.....	37
3. Dialogue.....	37
4. Recognition of Regional Differences.....	37
VI. RECOMMENDATIONS.....	38
BACKGROUND TO THE RECOMMENDATIONS.....	38
RECOMMENDATIONS	38
1) Increasing Funds for Settlements.....	38

2) Establishing an Independent Body within Two Years.....	38
3) Improving the Existing Process by Providing Additional Resources	39
4) Adopting New Guiding Principles.....	39
VII. CONCLUSION	40
APPENDIX A	
WITNESSES HEARD AND BRIEFS SUBMITTED	
APPENDIX B.....	
SPECIFIC CLAIMS AND ISCC PROCESSES.....	
APPENDIX C	
PAST EFFORTS TO ESTABLISH AN INDEPENDENT CLAIMS COMMISSION	
APPENDIX D	
TERMS OF REFERENCE	

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES 39th Parliament, 1st Session

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.
Chair

The Honourable Nick G. Sibbeston
Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson
*Daniel Hays (or Joan Fraser)
Elizabeth Hubley
*Marjory LeBreton (or Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

* Ex officio members

Other Senators who have participated from time to time on this study:

The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson, Nolin, Smith,
Trenholme Counsell, Tkachuk and Zimmer.

Committee Clerk:
Gaëtane Lemay

*Analysts from the Parliamentary Information and
Research Service of the Library of Parliament:*

Lisa L. Patterson
Tonina Simeone

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 20, 2006:

The Honourable Senator St. Germain, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, in accordance with rule 86 (1)(q) of the Senate, be authorized to examine and report on the general concerns of First Nations in Canada related to the federal Specific Claims process, the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy, the present administration of the policy, the status of the Indian Specific Claims Commission, and other relevant matters with a view to making recommendations to contribute to the timely and satisfactory resolution of First Nations' grievances arising out both their treaties with the federal Crown and the Government of Canada's administration of their lands, monies, and other affairs under the Indian Act.

That the Committee report to the Senate from time to time, but no later than June 14, 2007 and that the Committee retain until September 1, 2007, all powers necessary to publicize its findings.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

FOREWORD

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Blockades, masked warriors, police snipers.

Why?

Canada's failure to address and resolve the legitimate claims of First Nations.

Imagine your new neighbour comes into your backyard and fences off half of it. Then he sells it to someone down the street. This new neighbour tells you he got a good deal but he won't say how much he got. Then, he says that he'll take care of the cash – on your behalf, of course.

Maybe he even spends a little on himself.

You complain. He denies he did anything wrong.

What would you do?

Go to the proper authorities? Turns out that the authorities and their agencies work for him.

Sue him? He tells you that none of the lawyers can work for you – he's got every one in town working for him. When he finally lets a lawyer work for you – it turns out that he can afford five of them for every one you can afford.

Finally he says: Okay, I'm willing to discuss it. But first you have to prove I did something wrong. Oh, and I get to be the judge of whether you've proved it. And, if you do prove it, I get to set the rules about how we'll negotiate. I'll decide when we've reached a deal and I'll even get to determine how I'll pay the settlement out to you. Oh, and I hope you're in no rush because this is going to take about twenty or thirty years to settle.

Sounds crazy?

Welcome to the world of Indian Specific Claims. Specific Claims arose when Canada and its agents failed to live up to Canada's responsibilities in connection with First Nations' lands, monies and assets. In some cases Canada didn't give them the land they were promised in the treaties. In some cases, they got the land only to have it taken away again – in a way that violated Canada's own rules. In other cases, federal employees actually stole Indian land, money or other assets.

Until the 1950s, First Nations were prohibited by law from hiring lawyers to pursue these claims – many of which date back 70, 100 or 200 years. Since then impoverished Indian communities have had to fight the federal government in court or else persuade it to

acknowledge the claim and negotiate a settlement. Currently, everything is done on Canada's terms and the government is both defendant and judge.

With few resources allocated to find solutions, it can often take twenty or more years from the time a First Nation comes forward with a claim to finally reaching a settlement.

Despite the amazing hurdles, almost 300 claims have been settled. In every case where they have been settled, it has meant an immediate improvement in the lives of First Nations people. It has also strengthened relations between Canada and those First Nations and between those First Nations and the communities that surround them. Settling outstanding claims is not only the just thing to do, it is the smart thing.

Close to 900 claims sit in the backlog. Things are getting worse rather than better. First Nations have been patient – incredibly patient – but their patience is wearing thin.

This report proposes a series of actions the government can take immediately to improve the process and demonstrate to First Nations that Canada is serious about living up to its lawful obligations. It also proposes some longer term measures that will resolve this issue once and for all. No-one expects Specific Claims to be cleared up over night. But we have to start and we have to start now.

The choice is clear.

Justice, respect, honour.

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Canada is a great nation in the world but Canada will only achieve true greatness when it has fulfilled its legal obligations to First Nations.

Gerry St. Germain, P.C.

Nick G. Sibbeston

Chair

Deputy Chair

EXECUTIVE SUMMARY

The twenty-five-year-old Specific Claims policy of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) is the basis for the process by which the federal government means to respond to First Nations' historic grievances. This policy requires the federal government to determine whether it breached lawful obligations or committed errors or frauds in managing First Nations' lands, monies, and other assets and, if so, to determine and pay the compensation owed to the affected First Nations.

In its study of Specific Claims, the Committee found the process to be fraught with delay and so ineffective as to be working to the detriment of the government's stated objectives. Almost 900 of the approximately 1,300 claims submitted since 1970 are in the system at one stage or another. If only 70 per cent of those outstanding claims prove valid, one witness estimated it could take ninety years to deal with the backlog at the present rate of ten or less a year.

The Committee heard that First Nations are extremely frustrated with the process. They see conflict of interest in a system wherein the government judges and compensates for claims made against it. Even though the policy is intended as an alternative to the courts, the Committee heard that the process is confusing, complicated, time-consuming, expensive, adversarial, and legalistic. As it stands, First Nations have little practical recourse to either mediation or the courts.

The establishment of an independent body for resolving Specific Claims through a cooperative effort by First Nations and Canada was the long term solution recommended by most witnesses. As a starting point, they favoured the 1998 recommendations of the First Nations-Canada Joint Task Force on Specific Claims Resolution, saying that the 2003 *Specific Claims Resolution Act* should not be implemented.

The Committee also heard that, in the short term, DIAND and the Department of Justice need to improve procedures in the existing process. They need to use more collaborative approaches and they need to have resources sufficient to stabilize or reduce the growing backlog of unresolved claims. For the system to work, First Nations require equal access to government records as well as the human and financial resources to research and prepare claims submissions.

Witnesses urged that Specific Claims be recognized as an economic issue. In light of the immediate need of most claimant First Nations for timely compensation to equip them to pursue economic development activities, several witnesses felt funding to resolve Specific Claims should be made available with First Nations' economic needs in mind and not as discretionary funding.

Hearing and accepting that the current Specific Claims process is not an intelligent way to seek resolution, and that Specific Claims have moral, human rights, financial, economic, political, and legal dimensions, the Committee recommends:

- an increase in funds available for settlements
- the establishment of an independent body within two years
- adequate resources for the existing process
- the adoption of new guiding principles.

The Committee fears that failing to find the political will to act appropriately on Specific Claims could invite confrontations. The choice is Canada's.

I. INTRODUCTION

The foreword to the 1982 Specific Claims policy booklet, *Outstanding Business*, stated:

The claims referred to in this booklet deal with specific actions and omissions of government as they relate to obligations undertaken under treaty, requirements spelled out in legislation and responsibilities regarding the management of Indian assets. They have represented, over a long period of our history, outstanding business between Indians and government which *for the sake of justice, equity and prosperity* now must be settled without further delay. [emphasis added]¹

Twenty-five years later, this remains true. Instead of being outstanding in the business of resolving claims, successive governments from 1970 to 2006 have resolved only 275 of the 1,337 Specific Claims submitted to the end of September 2006. With approximately 861 remaining unresolved, there is now more “outstanding business” than ever.²

About seventy per cent of the First Nations in Canada have claims in the Specific Claims system. That is, roughly 445 First Nations have a direct interest in future government action on the Specific Claims policy and process.³

A. Nature of Specific Claims

The Specific Claims policy outlined in *Outstanding Business* (and reproduced in the Terms of Reference for this study, Appendix D) may be convoluted at first read but the Auditor General captured the essence of it for the Committee as follows:

In contrast to comprehensive land claims, Specific Claims are claims that arise from alleged non-fulfillment of Indian treaties already in place and other lawful obligations, or the improper administration of lands and other assets under the Indian Act or other formal agreements. Claims for alleged breaches of the government's obligations can include: The non-fulfillment of a treaty or other agreement provision; the breach of an Indian Act or other statutory responsibility; the breach of an obligation arising out of government administration of First Nations funds or other assets; or an illegal sale or other disposition of First Nation land by government.⁴

The strength of First Nations' statements about the nature of Specific Claims captured the attention of the members of this Committee prompting them to focus on the key aspects of the policy described by our witnesses as fraud, theft, and other illegal actions.

¹ DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), p. 3.

² DIAND, Specific Claims Branch, National Mini-Summary available on-line at: http://wwwainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf

³ At 31 December 2005 there were 615 First Nations in Canada. As of late 2006, roughly 445 First Nations of the approximately 615 First Nations in Canada have Specific Claims in the system, according to Louise Poitras, Claims Coordinator, Negotiations Directorate, DIAND.

⁴ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, 8 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

I believe the public are not aware of what Specific Claims really are: fraud, misappropriation, misuse of our First Nations peoples' lands. This is not strictly a negotiation of trying to establish this, that or the other thing. This is fraudulent action taken on the part of government officials and where governments allowed lands to be used for railways and highways.⁵

Canada has breached its fiduciary duty. There was outright theft of land, improper and illegal surrender of land. In spite of the unfair process that currently exists, over 300 claims have been validated and approximately 280 claims have been resolved in the last number of years. There is clear validity to our position on claims.⁶

According to the policy, Specific Claims are allegations regarding specific legal breaches by Canada in the administration of lands and monies of First Nations (Status Indian Bands) under the *Indian Act* and/or in the fulfilment of treaties. The Specific Claims process involves research to substantiate allegations, submission and validation of the claim, negotiation and implementation of a mutually acceptable settlement.

B. The Need to Negotiate

Rectifying provable breaches and errors by federal officials should not take generations. In its study on Specific Claims, the Committee has been reminded that justice delayed is justice denied. Every Canadian deserves just treatment from the federal government.

Specific Claims are allegations of wrongdoing submitted to the Government of Canada by First Nations, that is, by Status Indian bands not by individual members of First Nations. These claims, which our witnesses explained are about fraud, theft of band monies, illegal taking of reserve lands and the government's failure to deliver reserve land promised under treaties, ARE taking generations to resolve. This is wrong! So wrong, in fact, that it has been called a human rights issue.

In his 2005 report to the United Nations Commission on Human Rights, Special Rapporteur Rodolfo Stavenhagen associated the numerous instances of Canadian federal, provincial and territorial governments failing to fulfil their obligations to Aboriginal peoples with the impoverishment and ill-health of Aboriginal people and with social strife.

Aboriginal people are justifiably concerned about continuing inequalities in the attainment of economic and social rights, as well as the slow pace of effective recognition of their constitutional Aboriginal and treaty rights, and the concomitant redistribution of lands and resources that will be required to bring about sustainable economies and socio-political development.⁷

The social and economic situation of Aboriginal people is among the most pressing human rights issues facing Canada according to the Canadian Human Rights Commission. In 2001, Jim Prentice, former Co-Chair, Indian Claims Commission (ICC) and present Minister of

⁵ *Proceedings*, 18 October 2006, Chief Morris Shannacappo, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba

⁶ *Proceedings*, 8 November 2006, National Chief Phil Fontaine, Assembly of First Nations

⁷ Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mission to Canada, Advance edited version,
<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/E.CN.4.2005.88.Add.3.pdf>

Indian Affairs and Northern Development, observed that: “The settlement of specific land claims is fundamentally a human rights issue.”⁸

Two hundred and seventy-five Specific Claims have been settled over the last thirty years. On examination, the majority of the 861 Specific Claims now waiting to be resolved may prove valid. Canada cannot choose to ignore or reject legitimate grievances. The Committee heard that First Nations do not make allegations against the government without going to considerable trouble. The claimant band (First Nation) first must locate, acquire, and assemble ample supporting documentation, then outline thoroughly the meaning of all evidence with respect to the allegations and, finally, acquire legal analysis prior to submitting a Specific Claim.

Of the 861 Specific Claims waiting to be settled, many have been in the process for a decade or longer. Collectively, these unresolved claims represent a potential multi-billion dollar liability for Canada.⁹ The Committee believes that not dealing with this potential liability as quickly as possible may cost Canadians much more over time.

The federal government’s main role with respect to First Nations has been managing lands, monies and other band assets on their behalf.¹⁰ These functions were carried out, band by band, mostly by local federal officials termed “Indian Agents” who operated out of local Indian agencies.

Judging by the volume of allegations made by First Nations in their Specific Claims, it seems most of the alleged wrongdoing by Indian Agents, their successors, and ultimately the federal government itself was overlooked in the past. Those suffering the effects did not forget, however. Even though, from 1927 to 1951, First Nations were prohibited by the *Indian Act* from raising money or hiring lawyers to pursue their claims a few First Nations persevered in their quest for justice. In the 1970s, the highest courts began to find in their favour establishing that Canada does have lawful obligations to First Nations.

More than one thousand Specific Claims have been submitted to Canada since the 1973 decision in the pivotal *Calder* case. The Committee was told that Canada has resolved less than 300 of these. The Specific Claims process is so ineffective that it is working to the detriment of the government’s stated objectives and increasing the frustration levels of the claimants.

One of the expert witnesses heard in this study estimated that, at the current rate, it could take 90 years to settle outstanding Specific Claims if just 70 per cent of the more than 800 waiting claims were validated.¹¹ Assembly of First Nations National Chief Phil Fontaine guessed it could take 130 years to resolve all the claims in the backlog.

⁸ ICC media release, 3 December 2001, available at http://www.indianclaims.ca/pdf/prenticeresignation_eng.pdf

⁹ The contingent liability figure for Specific Claims alone has not been made available to the Committee. The contingent liability for Indian and Northern Affairs Canada in “claims and pending and threatened litigation” is listed as \$15B (\$15,354.8M) in the 2004-05 Departmental Performance Report. Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, 2004-05 Departmental Performance Report, 47.

¹⁰ The federal government acquired legislative jurisdiction over “Indians and lands reserved for the Indians” at Confederation under section 91(24) of the *Constitution Act*, 1867.

¹¹ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

In other words, we will be finished dealing with the existing backlog by the year 2136. Realistically our great-great-grandchildren will be finishing this important work. This is an agonizingly slow pace for our people, and a serious liability for Canada. Modest estimates place the federal government's liability to First Nations for unsettled Specific Claims at over \$1.5 billion. Resolving the current backlog of claims in three years would, therefore, require a financial commitment of approximately \$500 million per year; or \$300 million per year over five years or [\$150 million] per year over 10 years.¹²

Postponing the resolution of Specific Claims bears unwanted consequences for all Canadians and for Canada's reputation internationally.¹³

The Committee strongly feels that failure to compensate for lands and monies legitimately owed to First Nations bands prolongs the impoverishment of First Nations people. The Committee recognizes that it also prevents First Nations bands from acting on present and fleeting opportunities for economic development. Systematic delay in resolving Specific Claims increases the cost of settling them. In the view of the Committee, delaying the resolution of Specific Claims is fundamentally irresponsible and detrimental to the Canadian economy in general.

The question of how to resolve Specific Claims has been studied literally 'to death'. The solution – setting up a body to handle Specific Claims that is independent of the Department of Indian Affairs and Northern Development – has been recommended over and over, most recently by the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) in 1996 and the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform (JTF) in 1998.

Members of the Committee are convinced that frustration in this area could lead to confrontation. Several witnesses alluded to this possibility but Chief Terrance Nelson, Roseau River First Nation, was explicit about his intentions.

You will hear from many more First Nation leadership like me, who will tell you in clear terms that our patience has run out. I hope that this time the immigrant people who came to our lands in poverty have more to offer than empty promises.

I recognize clearly that these are strong statements, but I also tell you that in December [2006], at the AFN [Assembly of First Nations] conference, there will be a protest on the first day by all of the [First Nations] people across Canada on Parliament Hill and there will be a resolution before the assembly on the first day asking for a national railway blockade on Tuesday, June 29 [2007]. I will be putting that resolution before the AFN.¹⁴

Most Canadians are highly aware that the immediate costs of claims confrontations, including loss of human life at Oka and Ipperwash, are enormous and wholly unacceptable. It seems successive governments of Canada and the general public have a poor understanding of the injustices at the root of Specific Claims.

In essence, Specific Claims grow out of the unfair and unjust hurts inflicted on First Nations by the Government of Canada years ago. The Committee asks: Why make things worse

¹² *Proceedings*, 8 November 2006, National Chief Phil Fontaine, Assembly of First Nations

¹³ *Proceedings*, 8 November 2006, National Chief Phil Fontaine, Assembly of First Nations

¹⁴ *Proceedings*, 22 November 2006

today when, with political will, these matters can be resolved? The Committee heard that various workable options for dealing with the issues ARE within Canada's means. The Government of Canada must act now. The debt associated with Specific Claims cannot be run into infinity. From its findings, the Committee sees that Specific Claims present a choice. That choice is: negotiation or continued uncertainty.

Favouring negotiation, this Committee respectfully recommends:

- an increase in funds available for settlements
- the establishment of an independent body within two years
- adequate resources for the existing process
- the adoption of new guiding principles.

The Committee's full recommendations appear, under these four headings, in Section VI.

C. Structure of the Report

Below, in Section II, is an explanation the reasons for this study of the Specific Claims policy and process by the Committee. Section II also indicates the types of witnesses the Committee heard and the kinds of evidence offered in their testimony and in written briefs received for this particular study.

The Committee's findings regarding the policy and process follow in Section III. Section IV outlines reasons in favour of resolving Specific Claims efficiently and effectively. The Committee also heard that a fair and effective process needs to be built on certain fundamental principles; these are outlined in Section V. The full recommendations of the Committee comprise Section VI. Section VII is a brief conclusion summing up the urgency of moving on Specific Claims. Several Appendices attached to the report provide additional information on various points made in the body of the report.

II. BACKGROUND

A. Reasons for the Study

On 30 May 2006 the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples obtained the Order of Reference from the Senate to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. Given the recent events at Caledonia, Ontario, and previous unrest around other outstanding claims, the Committee feels such a study is timely.

At the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) the Claims and Indian Government Sector was and is responsible for the negotiation of Specific Claims and the implementation of Specific Claims Agreements. Under the theme of "Resolution of Grievances," the Claims and Indian Government Sector describes the work of its Specific Claims Branch (SCB) as follows:

The Specific Claims Branch manages the Specific Claims and Treaty Land Entitlement policies to resolve Canada's lawful obligations through alternative disputes resolution mechanisms rather than litigation. The objective of the Specific Claims Program is to address past grievances related to the administration of Indian lands and other assets, as well as the fulfilment of treaties, in a manner that strengthens partnerships, aids community healing, builds capacity and provides First Nations with needed lands and resources.¹⁵

"Healing" is not happening through Specific Claims settlements nearly fast enough. In most cases, the Committee heard the "program" that is Specific Claims is not able to meet its basic objective of addressing the past grievances let alone building "capacity" and providing "needed lands and resources." First Nations told the Committee that they have unresolved claims languishing at DIAND or lurking in the "black hole" that is the Department of Justice for too many years.

The Committee found the current process to be so flawed that its most conspicuous accomplishment is adding to the mountain of unresolved Specific Claims through bureaucratic and legalistic approaches, staff shortages and turnover, loss of corporate memory, and insufficient expertise all of which contribute to bottlenecks and delay. A pattern of internal delay together with the lack of communication between the Department of Justice and First Nations on their claims, produces suspicions in First Nations communities "that Canada is trying to find a way out," that it is trying to minimize its obligations.¹⁶

The Committee recognizes that too many legitimate grievances are festering and the treaties are remaining unfulfilled. Many observers of and participants in the process traced this lack of progress to the inherent or apparent conflict of interest wherein a department that is the object of the complaints is also the one that has to resolve it. The Committee is very aware that this is why First Nations, as well as the numerous respected academics, jurists, and public policy commentators who have examined this subject over the last sixty years, have

¹⁵ DIAND web site at <http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/>

¹⁶ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation; *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

consistently recommended the establishment of a truly independent body to handle these historic grievances. Structural change along these lines was recommended long before such recommendations were repeated by the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) in 1996 and the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform (JTF) in 1998. A list of the previous calls for reform and the past efforts to establish an independent claims commission may be found in Appendix D.

The *Specific Claims Resolution Act* (SCRA), which received Royal Assent on 7 November 2003, was the most determined effort to bring about a new process for dealing with claims; however, the SCRA has not been brought into force. The SCRA was so flawed that it was not accepted. That situation left open the questions of how Specific Claims will be handled in the future and, as a corollaries, what the roles of Specific Claims Branch at DIAND and the separate Indian Specific Claims Commission will be in the future.

When the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-status Indians, the Honourable Jim Prentice, appeared before this Committee in this study on 1 November 2006 he engaged in a useful and detailed discussion with Senators about Specific Claims. The next day, appearing on departmental estimates before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, he described the situation in these concise terms:

There are approximately 800 Specific Claims currently at various stages of processing. This number continues to grow, because each year, the number of claims submitted by First Nations greatly exceeds the number of claims that are resolved.

As the backlog of Specific Claims continues to increase, the amount of time it takes to process a claim also increases, and the value of the Specific Claims program as an alternative to litigation or to other forms of adversarial activity becomes diminished. This situation is unacceptable to First Nations, to other Canadians, and to Canada's new government.¹⁷

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples conducted this study on Specific Claims because the time for it had come.

B. Nature of the Evidence

The hearings in this study took place in Ottawa over 11 meetings: on 13 June 2006 and from 3 October to 22 November 2006. The Committee heard from Chiefs and other representatives of First Nations claimants including experienced researchers working in First Nations Specific Claims research units. They made clear recommendations and spoke of their experiences with the Specific Claims process from the perspectives of First Nations in Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba,

¹⁷ Notes for an address by The Honourable Jim Prentice, PC, QC, MP, Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-status Indians, to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on the Main Estimates of the Department of Indian Affairs and Northern Development, 2 November 2006. Located at <http://wwwainc-inacgc.ca/nr/spch/2006/medpe.htm>

Saskatchewan, Alberta, British Columbia and the Yukon. Legal practitioners and academics who had a wealth of experience with the Specific Claims policy and process were heard as were relevant officials from DIAND, DOJ, the Office of the Auditor General, and the Indian (Specific) Claims Commission. A number of written submissions were received and circulated to the members. The list of witnesses heard and submissions received in this study on Specific Claims is at Appendix A.

The terms of reference adopted by the committee for the study on 3 October 2006 (see Appendix D), outlining seven key questions, were posted on the Committee's web site and were shared with all prospective witnesses. Those whom the Committee was able to schedule and hear focussed on the nature of and reasons for the inordinate amount of time it generally takes to resolve any Specific Claim. They commented on their experience with the process and proposed solutions. Most importantly, they made the recommendations that underpin the recommendations of this Committee.

III . FINDINGS

A. The Flawed Process

1. The Process is Long and Complicated

The basic steps in the Specific Claims process are:

1. Submission of Claim

- Claimant First Nation formally submits claim

2. Research of Claim by Canada

- Department of Justice formulates a legal opinion on the claim
- Canada assesses whether or not to accept the claim for negotiation

3. Acceptance or Rejection of Claim by Canada and Claimants Options

- Claimant is informed of the federal government's decision
- If accepted (i.e. a lawful obligation is found) then the claim goes into negotiation
- If rejected (i.e. no lawful obligation is found) then (a) the claimant can submit more information to DIAND; or (b) the claimant can ask the Indian Specific Claims Commission to intervene; or (c) the claimant can litigate.

4. Negotiations

- Parties develop a framework for negotiations for Agreement-in-Principle (AIP).
- Ratified the AIP becomes the Settlement Agreement
- Signing of the Settlement Agreement

5. Implementation

- Transfer of land or cash (as agreed)

A more detailed flow chart of the process (Appendix B) was provided to the Committee by departmental officials when they appeared on 13 June 2006.

i) System is Failing

Departmental statistics indicate that the federal government has resolved roughly 20% of the 1,337 Specific Claims put forward by First Nations between 1 April 1970 and 30 September 2006. Of the 1,337 claims submitted 275 claims have been settled and 861 remain unresolved. Of the 861 unresolved claims, 632 are under review by the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) or with the Department of Justice (DOJ). The balance, 201, were rejected, closed, or referred for administrative remedy.¹⁸

¹⁸ DIAND, Specific Claims Branch, National Mini-Summary available on-line at: http://wwwainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf

ii) First Nations Lack Faith in the Process

While the Committee acknowledges the efforts of the Government of Canada to resolve First Nations claims against it, the Committee is deeply concerned about the ineffectiveness of the process based on the Specific Claims policy set out in *Outstanding Business*. (That policy is outlined in the Terms of Reference for this study – see Appendix D.) Witnesses told us First Nations claims are not being dealt with efficiently; there is a huge and growing number of unresolved Specific Claims remaining in the system.

None of the witnesses who appeared before the Committee attempted to justify the effects of the current policy and process on the claimants. Irrespective of whether they were government officials, academics, legal practitioners, or First Nations representatives and claimants, witnesses were virtually unanimous in their view that the existing process is not meeting and cannot meet the stated objectives of the Specific Claims policy. The Committee heard that neither the policy nor the process functions well.

As to the difficulties with the process itself, a variety of reasons were given by the witnesses for why it is prone to excessive delay. These reasons included shortages of staff, staff turnover, loss of corporate memory and continuity, the absence of expertise at DIAND and a shortage of lawyers at DOJ, including French-speaking lawyers for the claims from bands in Quebec. Lack of transparency and communication was associated with delays due to lack of clarity among claimants about what was required and how decisions were being made.

The duplication of efforts in the ‘counter research’ or ‘confirmation’ stage of research, where DIAND finds it necessary to redo research but with greater access to records than is available to the claimants, was also blamed for being expensive and time consuming.¹⁹ In the present system, the First Nation hires one researcher to do all the research and then Canada hires somebody else to replicate that work. This “adds years and usually \$30,000 to \$50,000 on to the cost of the claim.”²⁰ All of these factors combine to bog down the work.

Speaking for the Mi’kmaq Confederacy of Prince Edward Island, Tracey Cutcliffe described the process as a mess:

The execution of the process has resulted in what can best be described as a tangled mess of bureaucracy, even, unfortunately, the most experienced of participants can be hard-pressed to understand. Unfortunately there are redundancies, lack of communications and numerous delays, which all serve to highlight the inefficiencies with the existing process.²¹

Law Professor Bryan Schwartz found the process too challenging for the claimants and with no guarantee of success:

There were too many hurdles put in the way of getting a claim through the system. It was like a labyrinth at which the *minister had control* over certain choke points and could delay matters indefinitely.²² [emphasis added]

¹⁹ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

²⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

²¹ *Proceedings*, 7 November 2006

²² *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

Audrey Stewart, Director General of the Specific Claims Branch (SCB) told the Committee that DIAND recognizes that the process for negotiating specific land claims is far too long. She said it has been engaging in efforts to simplify the process such as grouping claims according to type in order to decrease the length of time it might take to obtain a legal opinion from DOJ.²³ The Branch is also looking at how to derive savings in time and money from negotiating all of one First Nation's claims at the same time.

Legal practitioners who have extensive experience with SCB are doubtful about what can be accomplished through greater departmental efforts. One thought DIAND is "organizationally and functionally incapable" of grouping claims to process them more efficiently. "You need a different organization to do it."²⁴

Witnesses pointed out the negative socio-economic impacts upon First Nations due to the delay in restoring to First Nations that to which they are entitled. They warned of escalating social tensions if First Nations' legitimate grievances go unaddressed.

Legal counsel for various First Nations, Jerome Slavik, who has extensive first-hand experience with the process, cautioned the Committee about the seriousness of the problems with the policy and the existing process.

Based on my experience and knowledge, the operational, structural and policy problems that currently plague the specific claim process have been with it from the start. These are endemic problems requiring transformational and fundamental change. These problems cannot be fixed by tinkering around the edge. The problems are too large and too ingrained and have huge consequences that must be addressed.²⁵

He is among those who feel the whole process is flawed and, as a consequence, the cost to the Government of Canada and, therefore, to the people of Canada to resolve these issues is growing.

The Committee heard widespread agreement on the need to reform the system for assessing claims but, allocating new resources to the current system is, from Ralph Abramson's point of view, not going to change the wait times.²⁶

2. The Process has Conflict of Interest

The claimants' primary concern with the Specific Claims policy is the apparent conflict of interest wherein the Government of Canada is both the 'causer' and the 'resolver'.²⁷ Witnesses speaking on behalf of the claimant First Nations felt the process is not fair, independent, or impartial. They cited this as one of the main reasons it is so slow and ineffective.²⁸ The legal practitioners and academics who appeared pointed to conflict of

²³ *Proceedings*, 13 June 2006

²⁴ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

²⁵ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

²⁶ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

²⁷ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

²⁸ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat; *Proceedings*, 21 November 2006, Grand Council Chief John Beaucage, Union of Ontario Indians; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

interest as the primary reason for reform, as did Wayne Nicholas, a member of the Tobique First Nation in New Brunswick:

My involvement with the Tobique land claims started in 1984. We noticed the conflict of interest of the Crown whereby Canada is the judge, the jury and the prosecutor in the process of resolving specific land claims. Canada, as the prosecutor, reviews the elements of the land grievance and rejects or validates the First Nations' land claims submission. Canada, as the jury, evaluates the aspects of the land grievance and recommends a resolution to the land claim. Canada, as the judge, hands down a decision to reject or award a settlement. This process is neither fair nor equitable and should be changed.²⁹

Grand Council Chief John Beaucage of the Union of Ontario Indians said the role of DIAND in the current system "is much akin to being judge, jury and executioner in the Old West."³⁰

Witnesses speaking for the claimants made it quite clear that they do not trust the federal government to be acting in their interest in Specific Claims. Some say the government has no interest in quickly settling Specific Claims.³¹ Some feel they are being offered settlements on a 'take it or leave it' basis and therefore have the impression that the government has other priorities other than the just settlement of Specific Claims.

At times it appears that Canada is too preoccupied with exercising fairness to the people of Canada generally, to surrounding communities, and in our view this conflicts with the fiduciary responsibility that Canada has with First Nations.³²

Claims can drag on when the claimants feel that they are being offered "bargain-rate agreements" or an acceptance that, ultimately, represents the practical rejection of the claim. They sense those at DOJ are primarily working to defend the interest of Canada.

If a specific claim deals with various wrongs, the First Nation will come back again and again, even if the claim is rejected the first time. It will table new arguments and new historical facts. We sometimes have the impression that a specific claim is accepted just to get rid of it, but the acceptance deals with a minuscule portion of the wrongs that have been identified in the claim.³³

Even when agreements are implemented, some conflict is evident. One striking example was given by the witness for the relatively new First Nations organization, the British Columbia Specific Claims Committee:

Even up until recently, when we had an opportunity to negotiate a settlement on one of our Douglas Reserve claims in Chilliwack, one of the pieces of land they offered us was a swamp. One would think that happened a hundred years ago. On the contrary, that was only about four years ago... they offered us a swamp. They

²⁹ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

³⁰ *Proceedings*, 21 November 2006

³¹ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

³² *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

³³ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

offered us a swamp that they wanted to turn into a bird sanctuary. It would have remained a bird sanctuary, but we would have owned it. When we talk about the honour of the Crown, they are pretty consistent. We are still under the same situation we were under a hundred years ago. We are still trying to negotiate. One of the other pieces of land they offered us was a rocket range that DND did not need anymore, but it would have cost millions of dollars to clean up because unexploded bombs and munitions remain in those areas. You have probably heard of people in Alberta who have paid millions of dollars to clean up DND land that was returned to them. That is the same thing we are being offered. There is a lot of Crown land in our area, but it is not being offered to us. We are being offered land that nobody else wants.³⁴

Frustration levels increase when First Nations feel they are being offered settlements on a ‘take it or leave it’ basis.

Various witnesses felt the merits of claims were being decided too much on a legalistic or political basis.

Basically, it comes down to if we had to go to court, would we lose? If the risk assessment is such that there is likely a 90 per cent chance that we would lose if we went to court, then they will negotiate. The lower that ratio is, the more discussions there will be about whether they should bother to negotiate at all....

It is my understanding that it is not only the lawyers from Justice Canada that make that final decision because at the end of the day, it is a political call by the minister or deputy minister to accept or reject a claim. There is a committee process at INAC to review the validity of claims and make recommendations on what to do with them. A significant amount of influence is still retained by lawyers who are employed by the Crown to reflect on the risk of a claim succeeding against the Crown.³⁵

Even the Auditor General of Canada acknowledged that some First Nations involved with the Specific Claims policy might have trouble trusting DIAND:

The department acknowledges the conflicting roles that it is called upon to play. On the one hand, it provides services to First Nations and funds their programs, while on the other hand, First Nations institute legal proceedings against the department for failing to uphold its obligations. One example of this is the fiduciary role of the department. Many of these roles are inherently conflicting. The government can organize itself as it sees fit, but it cannot lose sight of the fact that under these conditions, it is difficult to maintain a relationship with First Nations based on trust.³⁶

In the view of Sylvia Duquette, General Counsel/Manager, Specific Claims, DOJ, there is no conflict of interest because both parties are represented by legal counsel.

³⁴ *Proceedings*, 7 November 2006, Grand Chief Ken Malloway, British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)

³⁵ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

³⁶ *Proceedings*, 18 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

The Crown is always in a fiduciary relationship with Aboriginal people. In the context of negotiations where both parties are represented, we do not carry out fiduciary duties. We do not control lands or assets. We do not carry out a program, we are negotiating. That is why it is important that throughout the process — and I emphasize this — both parties are represented by legal counsel. Counsel for First Nations is there from the time of the submission, throughout the negotiations and the drafting of the settlement agreement. Should it end up in litigation, we still have a fiduciary relationship, but we are not acting in a fiduciary capacity. Again, both parties are represented at that point in time.³⁷

There is no conflict of interest according to government departments. The Government surrenders its fiduciary duty to First Nations once they have obtained separate legal counsel.³⁸

3. The Process has Limited Resources

The Honourable Jim Prentice, Minister of Indian Affairs and Northern Development, pointed out that there has been a doubling of Specific Claims submitted for review since 1993 but this increase in claims coincided with a decrease in personnel. The legal context in which Specific Claims are being reviewed is constantly changing.³⁹

Virtually every witness told the Committee that neither First Nations nor the federal government has enough financial or human resources to manage the current backlog of Specific Claims.⁴⁰ No doubt hoping that increasing resources would speed up the process, most witnesses called for increased budgets and staff. Having reductions in their budgets for negotiating claims, officials from SCB, DIAND, and DOJ called for more personnel to clear the backlog of claims.⁴¹

Many First Nations witnesses and others pointed to the frequent turnover of government staff and the steep learning curve on Specific Claims cases as factors that combine to slow down the process.⁴² In studies involving DIAND but not looking at Specific Claims in particular, the Auditor General's Office found high staff turnover rates there to be problematic in ensuring the necessary management attention to follow-up on whether implementation targets were being met.⁴³

Minister Prentice confirmed that there is a shortage of staff to review claims and begin negotiations with First Nations.⁴⁴ Professor Coyle, former counsel for the Indian Commission of Ontario, Renée Dupuis, Chief Commissioner of the Indian Claims Commission, and others underlined this point and went on to say more money earmarked for settlement is required.⁴⁵ Professor Coyle maintains the artificial limit of total money available for settling claims each year delays settlement.⁴⁶ The Indian Claims Commission

³⁷ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette, Department of Justice

³⁸ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette, Department of Justice

³⁹ *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice

⁴⁰ *Proceedings*, 18 October 2006, FSIN

⁴¹ *Proceedings*, 13 June 2006, Audrey Stewart, Indian Affairs and Northern Development

⁴² *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation; *Proceedings*, 22 November 2006, Grand Council Chief John Beaucage

⁴³ *Proceedings*, 18 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

⁴⁴ *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice

⁴⁵ *Proceedings*, 1 November 2006

⁴⁶ *Proceedings*, 3 October 2006

needs more resources to perform its mandate but it also sees that First Nations need greater access to resources to compile research, prepare claims and negotiate their claims with the government.⁴⁷

The Committee heard that First Nations feel handicapped in their ability to pursue Specific Claims because they lack financial human resources to research, submit, negotiate and settle a claim.⁴⁸ They observe the disparity between the resources available to First Nations and those available to the Government of Canada in this area:

First Nations do not have the financial resources to hire the personnel to conduct their research to the extent that Specific Claims does. Specific Claims has the whole Department of Justice to assess their claims and develop their legal arguments.⁴⁹

First Nations often do not have the “trained experts in the field of research, legal analysis and negotiations... [requiring them to] ...contract researchers, lawyers and negotiators that are not from their community to assist in the advancement of a specific claim.”⁵⁰

The Committee learned that First Nations researchers have unequal access to records and that this differential access favours the government. “[W]e cannot get access to the same materials and we must wait longer to get them in certain cases.”⁵¹

The Committee heard that impediments or delays in obtaining research materials encourages First Nations to use research that has been influenced, or even controlled by, the government. Since access to information requests are not an adequate solution, Peter Di Gangi, speaking for the Algonquin Nation Secretariat, suggested researchers working for First Nations should have equal access to pertinent departmental files.

First Nations spokespersons said the money available to First Nations from the government for research has not increased in the last decade. The operations of their claims research units are regularly disrupted because of financing interruptions.⁵²

4. The Process has Untrained Researchers

Several witnesses mentioned that specialized training and expertise is required to perform Specific Claims research. One witness suggested that DIAND and First Nations researchers should receive the same training observing that: “This training may foster similar research and claim validity standards.”⁵³ In the experience of Mr. Slavik and others, the level of knowledge, education and corporate memory is minimal at DIAND. In his testimony, he said: “They, therefore, continually repeat historical errors, fail to have effective management regimes and function inefficiently.”⁵⁴

⁴⁷ *Proceedings*, 1 November 2006, Renée Dupuis

⁴⁸ *Proceedings*, 22 November, John Beauchage, Union of Ontario Indians; *Proceedings*, 7 November 2006
Ken Malloway, BCSCC

⁴⁹ *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

⁵⁰ *Proceedings*, 22 November, John Beauchage, Union of Ontario Indians

⁵¹ *Proceedings*, 21 November, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

⁵² *Proceedings*, 21 November, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

⁵³ *Proceedings*, 21 November, John Beauchage, Union of Ontario Indians

⁵⁴ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

Representatives of the Blood Tribe, in Alberta, made their unhappiness with the quality of the research carried out by contract researchers working for DIAND known. The Committee was told that one of their Specific Claims was rejected at the confirmation report stage because the researcher incorrectly provided a legal opinion on the claim as opposed to a historical account. The Blood Tribe found that researchers have a tendency to “misidentify, over-generalize, unilaterally expand upon and/or misunderstand the factual issues presented by the Blood Tribe in a particular claim.” Finding the “language and terminology used by Specific Claims researchers in their historical research reports … often biased against the Blood Tribe,” they felt that some Specific Claims researchers do not show an appreciation or knowledge of the Blood Tribe.⁵⁵

The Blood Tribe also found methodological problems with the work by Specific Claims researchers such as poor citation, poor use of references, improper use of unrelated documents ultimately resulting in “conclusions that are not supported by the facts.” Since they thought the terms of reference and historical and confirmation research were frequently at odds with the evidence provided by the Blood Tribe, their representatives suggested First Nations be consulted during the selection of contracted employees who compile “confirmation historical reports” for DIAND. The Blood Tribe would also like departmental researchers to include oral evidence in reports.⁵⁶

5. The Process has Flawed Communication

The official from DOJ told the Committee, what most other witnesses did later, that the greatest delay in the system for assessing claims is the length of time the file spends at DOJ when DIAND asks it to provide a ‘lawful obligation opinion’. The DOJ needs more lawyers to write legal opinions on Specific Claims proposals, she said. DOJ finds the age of the incidents problematic. The claims are complex “because of the long historical record” and the law “complex and subject to differing interpretations.”⁵⁷

i) Need Communication

While DIAND says it has opted for the negotiation process “as our prime resolution tool” for arriving at jointly acceptable solutions,⁵⁸ the First Nations say DOJ is mainly to blame for the overly slow process because DOJ is isolated and never at the table with First Nations.⁵⁹ Poor communication was repeatedly blamed for inefficiency and delay.

The case for better communications, joint research, and meaningful and effective negotiations was made to the Committee in comments such as the following by First Nations representatives and their counsel:

The fundamental flaw with the existing system is that one labours for years without ever talking about the nature of the claims or finding ways to resolve them.⁶⁰

The parties almost never meet face-to-face during the “validation” stage which takes five to ten years for claim to be researched and submitted by the First Nation to Specific Claims Branch (SCB), SCB to contract out “confirming research” which they send back to the First

⁵⁵ *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

⁵⁶ *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

⁵⁷ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette, Department of Justice

⁵⁸ *Proceedings*, 13 June 2006, Audrey Stewart, Indian Affairs and Northern Development

⁵⁹ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

⁶⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

Nation for review, SCB to send entire package to DOJ, a legal opinion to be rendered, and the First Nation to be informed as to whether the claim has been accepted or rejected by DIAND. There is a conspicuous lack of ‘face time’ at every stage.

The Specific Claims process is a form of dispute resolution, and the way it works now is like trying to do mediation without a mediator. There is the First Nations and Canada, and no one is helping them or moving them along.⁶¹

The Indian Claims Commission recommends more mediation between claimants and the government throughout the claims process, not only at the end of it.⁶²

This Committee is receptive to the suggestion, by Kim Fullerton and others, that it recommend “that the parties [be] obliged to sit down and discuss the issues, look at the problems, and try to find ways to resolve them.”⁶³

ii) Need a Way to Break Impasses

Finally, in the testimony on the state of the existing process, it was pointed out to the Committee that there is a lack of adequate mechanisms to settle disagreements between Canada and a First Nation and Canada and a province.⁶⁴ This also causes delays. Without a dispute resolution mechanism in the negotiation system, parties can be forced to go to court.

6. The Process Deals with Complex and Varied Claims

By hearing First Nations witnesses from one territory and all provinces except Newfoundland, the Committee was able to gain an appreciation of the regional differences in Specific Claims. This helped overcome the initial tendency to think of Specific Claims being about treaty entitlement in the prairies. The subjects of Specific Claims also may be topics such as trust funds, reserve land surrenders, leases, right-of-way, flooding, and surveys. The period in time and location of the events makes each claim original and distinct. From the testimony heard, the Committee came to recognize that the historical origins of these grievances, together with the complexities that have become encrusted upon them with the passage of time, complicate even the most determined efforts to address them.

Witnesses from British Columbia were quick to point out that majority of Specific Claims in the system are from BC. They said the uniqueness of British Columbia’s Specific Claims must be considered in any new strategies aimed at reducing the backlog of Specific Claims.⁶⁵ Speaking for the Union of BC Indian Chiefs (UBCIC), Chief Debbie Abbott thought not only that the allocation of resources for resolving BC claims should reflect the number of Specific Claims submitted by First Nations in BC but that there should be an independent body established for BC claims only. Her message to the Committee from UBCIC was that there should be one independent body per region because of the uniqueness in claims throughout the country. As to the composition of such bodies she said: “Members of

⁶¹ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁶² *Proceedings*, 1 November 2006, Renée Dupuis

⁶³ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁶⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

⁶⁵ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, Union of British Columbia Indian Chiefs; *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC

independent body could be from the regional community, not First Nations or the Government.

The creation of reserves in British Columbia was the product of a series of early reserve commissions in that province. The federal government was not involved to the extent it was in some other provinces hence the unique reserve history of BC needs to be taken into consideration in the resolution of Specific Claims there.⁶⁶

The Committee also learned the Specific Claims landscape in the Maritimes is unique because of the pre-Confederation aspect there. The situation in the Maritimes is more like that in British Columbia. In the prairies, most reserves were created in a fairly straightforward way under post-Confederation treaties.

Denis Brassard, the witness representing the Mamuitun Tribal Council in Quebec, reminded the Committee that many provinces, like Quebec, do not have a Specific Claims policy or do not recognize Specific Claims. This leaves First Nations in a predicament where they “do not know what the results of such a negotiation with the province would be.”⁶⁷

Since the federal government does not own much land compared to the provinces, the settlement of many claims involves land that is in provincial hands. For this reason, the Committee heard: “Canada cannot act unilaterally on a claims resolution system. The 10 provinces and three territories need to buy into the system. If they do not, it will not work; and it will not work for pre-Confederation claims.”⁶⁸

Expert witness Kim Fullerton advised that “Canada does not have exclusive jurisdiction over these issues, nor exclusive liability for the resolution of these claims. Almost all pre-Confederation claims need a provincial component to make a resolution.”⁶⁹ The Committee heard that some provinces work reasonably well on resolving claims, some better than others.

[T]he Province of Ontario will not sit down in the same room with the Indian Claims Commission because they had nothing to do with it, and it makes the facilitating claims rather tricky. Most, if not all, pre-Confederation claims require the province at the table to settle.⁷⁰

Provincial buy-in is essential for resolving many claims.

A federal-provincial blame game serves no one and holds up the final resolution of Specific Claims. Denis Brassard felt the federal government should act on behalf of the provincial governments during negotiations. “It should not blame the provinces for half of compensation and leave First Nations to make their case with the provincial governments.” He also suggested the federal government pay the provinces’ share of compensation and then obtain the money from them later.⁷¹

⁶⁶ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, Union of British Columbia Indian Chiefs

⁶⁷ *Proceedings*, 31 October 2006

⁶⁸ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁶⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

⁷⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁷¹ *Proceedings*, 31 October 2006

B. A Proposed New Approach

1. Adopt a Fresh Frame of Mind

The Committee has serious concerns about successive governments' failure to acknowledge the size of the problem represented by Specific Claims and to allocate the resources required to address it effectively. It recognizes that — for financial, economic, legal, social, political, historical, and moral reasons outlined below in section IV — the Government of Canada needs to act immediately to prove its commitment to the fair and timely resolution of valid Specific Claims.

The majority of the witnesses expressed the view the government needs to adopt a new approach to resolving Specific Claims. Not only does the absence of any effective appeal mechanism for questioning the government's inaction or decisions in Specific Claims inflame the current situation,⁷² there is a growing consensus that the government must change its outlook on Specific Claims.

Probably the most striking advice came from the several witnesses who asked the Committee to urge the government to face and respond accordingly to the size of the potential liability for Specific Claims. Academic, legal, and First Nations witnesses urged the Committee to recommend that Specific Claims be looked at with "a fresh frame of mind" – an outlook that recognizes the potential or contingent liability for Specific Claims as part of the national debt.

Those advocating this new approach think the government should see the amount owing for Specific Claims not as discretionary spending but as "a capital investment in the future of First Nation communities".⁷³ They advocated moving out of the program spending box.⁷⁴

In order to realize the funds required for a functional process, these witnesses pointed out that this conceptual shift needs to occur so that the government no longer considers Specific Claims a program for First Nations somehow comparable to programs in areas such as health, education and housing. Specific Claims demand higher level of priority. They demand a level of priority befitting resolving historic injustices and the size of the growing mountain of Specific Claims.

Both First Nations and government witnesses said that the human and financial resources presently budgeted for the existing process are grossly inadequate. A large number of witnesses were adamant that the government needs to work with First Nations organizations to establish an independent body dedicated to resolving claims in a fair and timely manner so that claimants do not have to turn to the courts.

Several witnesses spoke to the benefits of introducing mediation and alternative dispute resolution into the existing process. In the independent body proposed by the Joint Task Force, the Commission component was to provide for, among other things, facilitation, mediation, and non-binding arbitration at the request of the parties.

⁷² *Proceedings*, 8 November 2006, Phil Fontaine, Assembly of First Nations

⁷³ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

⁷⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

Some witnesses explicitly called for a public education campaign to ease public concerns. Others called for research into the social and economic costs of not settling Specific Claims.

Taking a new approach to Specific Claims was the gist of most of the recommendations made to the Committee. They ran the gamut from improving the existing system in the short term to replacing it with an independent body in the long term.

The Committee heard experts making a direct connection between alleged federal wrongdoing in the past, including Canada's failure to live up to the promise in the Constitution of honouring Aboriginal and treaty rights, and First Nations' poverty, unemployment, and substance abuse today.⁷⁵ Only the "abysmal ignorance of the Government of Canada as a whole in regard to the magnitude and nature of the issue of Specific Claims" could account for the Minister of Indian Affairs saying in 1991 that all the Specific Claims would be settled by the year 2000.⁷⁶ The Committee heard that now is the time to admit that both DIAND and DOJ lack the credibility, authority, expertise and resources to solve the problem of resolving Specific Claims.

If the true size of the number of claims of contingent liabilities were to show up, the huge inadequacy of the current resources allocated by the government and particularly, Indian and Northern Affairs Canada in this issue, would be profoundly embarrassing.⁷⁷

2. See Specific Claims as Economic

Bryan Schwartz, Jerome Slavik, Alan Pratt and others made the case that settling Specific Claims should be seen as a logical part of the economic agenda and not part of the grievance and the lawful obligation agenda. Professor Schwartz spoke of the positive contribution made by claims settlements:

The only real capital accretion that these bands get to invest in their people, to invest in their human capital, to invest in their economies and to become self-sufficient, to no longer be, to some extent, a draw on resources but a contributor to the net fiscal welfare of Canada, is the resolution of Specific Claims. This is the reality that you can see across Canada. When bands get their claims settled and they get the resources, they are put in trust funds and they contribute to community development and to self-sufficiency.⁷⁸

Mr. Slavik also said, "This is about restoring to First Nations their economic capacity to participate in the regional economies."⁷⁹

All witnesses implied and some said directly that "positive, practical human benefits" result from Specific Claim settlements.⁸⁰ Seeing the settling of Specific Claims as a means of capitalizing and investing First Nations would make it "a key tool for restoring to First

⁷⁵ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt; *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

⁷⁶ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁷⁷ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

⁷⁸ *Proceedings*, 3 October 2006

⁷⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

⁸⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

Nations the land and economic resources they have been deprived of through failure to meet treaty obligations or breach of lawful obligations.⁸¹

The Committee heard that the scope of the potential liabilities to Canada and the lost opportunity costs to First Nations need to be assessed fully to give Cabinet and DIAND the necessary information to budget for and design an effective framework to address claims resolution.⁸²

Mr. Slavik informed the Committee that “[u]sing Ms. Stewart’s numbers, the outstanding contingent liability in 2005 dollars is estimated to be a minimum of \$6 billion. My estimate — and I believe people knowledgeable in the area would concur — is that it could be at least double that figure.” In his testimony and in a follow-up brief he made the point that: “First Nations claims and related litigation are among the federal government’s largest outstanding acknowledged contingent legal and financial liabilities...[t]hey require a focused, cohesive and systematic response,...”⁸³

In appearing before the Committee, the Assembly of First Nations made the request that the Auditor General review the federal government’s comprehensive and Specific Claims policies with an emphasis on the implications of Specific Claims for the national debt.⁸⁴ The Auditor General told the Committee that her office would consider any request to review Specific Claims.⁸⁵

One suggested new approach is to take some of the \$13 billion surplus that Canada has and pay this Specific Claim debt down.⁸⁶ Settlements could be paid out of the general revenues (Consolidated Revenue Fund), like residential school settlements, and not out of DIAND budgets, the Committee heard.⁸⁷ The Assembly of First Nations (AFN) suggested considering a plan similar to the one used to negotiate and compensate residential school victims.⁸⁸

Professor Schwartz acknowledged the need to come up with a practical approach.

We must first get into a steady state so that there is not a constant rise. That can be done in about five to seven years. It would require about a \$30-million investment in Department of Justice people to deal with the claims. I think the current budget is only about \$5 million. It would require an investment of maybe \$800 million to \$1 billion a year to pay out the claims.⁸⁹

These figures are an estimate of what Professor Schwartz thought would need to be invested to stabilize the situation not to meet the ideal resolution of paying the overdue debt now.⁹⁰

⁸¹ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

⁸² *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik; *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁸³ Jerome Slavik’s brief; *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁸⁴ *Proceedings*, 8 November 2006

⁸⁵ *Proceedings*, 18 October 2006

⁸⁶ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁸⁷ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

⁸⁸ *Proceedings*, 8 November 2006

⁸⁹ *Proceedings*, 3 October 2006

⁹⁰ *Proceedings*, 3 October 2006

The Committee consistently heard that the current limit on settlement monies should be increased. The AFN recommends that \$1.5 billion dollars be allocated to jumpstart settlements to clear the backlog of Specific Claims.⁹¹

Negotiating Specific Claims agreements raises other related issues such as the DIAND requiring First Nations “to borrow money from the federal government to pay for the federal government’s obligation, because the federal government’s budget does not include enough money for them to hold up their end at the table and do appraisals and loss of use studies.”⁹²

Some, like the Blood Tribe, want compensation paid differently, in single payments of compensation, not multiple payments over significant periods of time. “They should have the full benefit of compensation up front so that they can plan comprehensively in terms of community development and investments.”⁹³ The Union of Ontario Indians thinks the federal government and First Nations should work collaboratively to arrive at compensation limits for the new Specific Claims policy.⁹⁴

The AFN called for the government to promise to significantly reduce the number of Specific Claims in three to five years.⁹⁵ In the same vein, the Union of Ontario Indians (UOI) suggested a new Specific Claims policy be developed to set 5 years as a deadline for processing Specific Claims. In special circumstances the timeline could be extended to allow a 10 year processing time. The UOI felt the new policy must include enforcement measures and describe the consequences of not adhering to the timelines.⁹⁶

3. Establish a Well-Managed Process

In order for everyone to rise above the enormous delays, we require commitment, dedication, experience, knowledge and cooperation from all parties in the claims process.⁹⁷

The Committee heard that Specific Claims policies should be more enlightened.⁹⁸ At least one witness thought it is not imperative that a new set of processes be developed. Rather, he felt the current system could be modified to achieve better results.⁹⁹ Another witness said Specific Claims should be seen and treated as a non-partisan issue or apolitical issue.¹⁰⁰ Many First Nations witnesses and those pursuing their claims on their behalf said the government assessment of claims should be less legalistic and more transparent.

Though they expressed it in various ways to the Committee, it seems all the witnesses want the process for assessing claims to be streamlined and consolidated.¹⁰¹ The Minister thinks valid Specific Claims must be identified earlier in the process because non-valid claims are

⁹¹ *Proceedings*, 8 November 2006

⁹² *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁹³ *Proceedings*, 8 November 2006

⁹⁴ *Proceedings*, 22 November 2006

⁹⁵ *Proceedings*, 8 November 2006

⁹⁶ *Proceedings*, 21 November 2006

⁹⁷ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

⁹⁸ *Proceedings*, 22 November 2006, Rick O’Brien, Council of Yukon First Nations

⁹⁹ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

¹⁰⁰ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

¹⁰¹ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq Confederacy of Prince Edward Island

“absorbing resources that should be applied to the claims that do have merit.”¹⁰² All favour clear guidelines and procedures for evaluating Specific Claims in order to reduce duplication and increase communication.¹⁰³ First Nations also need information on how the merits of a claim will be determined to avoid blindly looking for whatever they guess might convince the government of validity of their claims.¹⁰⁴

Improving the involvement of and communication with First Nations was a theme in the testimony that the Committee heard, especially in the creation of regulations to manage institutions, programs and to set standards.¹⁰⁵ Information should be shared with First Nations so they have the same “access to a corpus of decisions, a corpus of legal opinions” as the federal government.¹⁰⁶

4. Use Less Litigation

“We also need a different attitude on the part of the Crown toward litigation,”¹⁰⁷ the Committee heard. “The court access option is decreasingly available. The courts have been applying limitation periods with a vengeance”¹⁰⁸ therefore the courts are not an accessible or appropriate forum.

Most First Nations lack the fiscal resources to carry on a 5 to 7 year lawsuit against the full weight of the Crown’s unlimited legal resources. Moreover, in court they face numerous ‘technical’ challenges including rigorous evidentiary standard, robust statutes of limitations, defences and different criteria for compensation and damages.¹⁰⁹

The way the “Government of Canada instructs its lawyers to use every procedural tactic to delay, obfuscate, complicate and to run up costs when in court” is “is not an honourable way of dealing with just debts.”¹¹⁰

The AFN told the Committee it wants the federal government to outline limitation periods for claims which, for the courts, are now determined by the provinces, creating multiple standards throughout Canada. According to the AFN, funds should be available to First Nations for litigation costs if they choose not to enter the Specific Claims process.¹¹¹

5. Create an Independent Body

Minister Prentice declared to the Committee that there needs to be a claims resolution body outside of the current system that is independent of the government. He said this body would be “able to measure progress, to police progress, to push things along and to draw the parties together.” For the independent body to speed up the resolution process he felt both Government and First Nations must agree to be bound by its decisions.¹¹²

¹⁰² *Proceedings*, 1 November 2006

¹⁰³ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq Confederacy of Prince Edward Island

¹⁰⁴ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI

¹⁰⁵ *Proceedings*, 18 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

¹⁰⁶ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

¹⁰⁷ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

¹⁰⁸ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁰⁹ Jerome Slavik’s brief

¹¹⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

¹¹¹ *Proceedings*, 8 November 2006

¹¹² *Proceedings*, 1 November 2006

First Nations told the Committee that an independent body is needed to ensure fairness and the timely resolution of Specific Claims.¹¹³ Professor Coyle imagined “a body ... capable of resolving contentious claims quickly...that all parties respect as much as the courts.”¹¹⁴ The Assembly of First Nations advocates the creation of an independent claims commission believing is essential to improving the current process.¹¹⁵ First Nations believe it is necessary to overcome the conflict of interest, as recommended by the JTF report.¹¹⁶ Accordingly, they feel First Nations and the government should work together to establish the independent body.¹¹⁷

Minister Prentice thinks the Government of Canada, as a centre of excellence, needs to be “institutionally connected” to the resolution body.¹¹⁸ Denis Brassard thinks the independent body would serve an important function by helping to build a body opinions and doctrines on the Specific Claims and “on the wrongs that are acceptable.”

He felt it would be unwise to “legalize” the independent body because of the lack of case law.¹¹⁹ The Auditor General pointed out that this independent body will need to be “appropriately funded so delays do not reoccur.”¹²⁰

First Nations want an independent body to ensure that claims do not remain in the system for decades without a mechanism to compel the government to make a decision on the claim and to exert pressure on First Nations and the government to reach agreements.¹²¹ According to the Federation of Saskatchewan Indian Nations, the independent body should be able to offer binding decisions.¹²² Chief Morris Shannacappo of Manitoba’s Treaty and Aboriginal Rights Research Centre thought having an international representative from the United Nations to observe the process or sit on the independent body might be an option.¹²³

The idea of establishing one independent body per province or region was mentioned by both BC and Ontario witnesses for First Nations.¹²⁴ Speaking for the Union of Ontario Indians, Grand Council Chief Beaucage thought the body should be composed of retired justices and First Nations people and that there should be around 5-6 people on the body.¹²⁵ The Blood Tribe believes appointments and reappointments to the new body should be made in cooperation with First Nations.¹²⁶

¹¹³ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB; *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC

¹¹⁴ *Proceedings*, 3 October 2006

¹¹⁵ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹¹⁶ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat; *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI; *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq PEI

¹¹⁷ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI; *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

¹¹⁸ *Proceedings*, 1 November 2006

¹¹⁹ *Proceedings*, 31 October 2006

¹²⁰ *Proceedings*, 18 October 2006

¹²¹ *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations; *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

¹²² *Proceedings*, 18 October 2006

¹²³ *Proceedings*, 18 October 2006

¹²⁴ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI; *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁵ *Proceedings*, 21 November 2006

¹²⁶ *Proceedings*, 8 November 2006

The question of how to go about setting up the independent body naturally came up in our hearings. The Committee heard that most witnesses felt ‘starting from scratch’ would be too slow and perhaps unnecessary when so much effort had been put into this question several years ago.

Many echoed the recommendations by Professor Schwartz and the Assembly of First Nations, which were, essentially, to pick up where things left off before the passage of the *Specific Claims Resolution Act* (SCRA).¹²⁷ They said the federal government should work in partnership with First Nations to establish an independent commission.¹²⁸ That is, the AFN and the federal government should negotiate the changes proposed to Bill C-6, which became the SCRA, in a modest package of amendments dealing with key flaws in SCRA. They feel the parties should go to the table to work cooperatively and solve the problem.¹²⁹

Given that the majority of the outstanding Specific Claims are from BC, the Committee considers it significant that the Grand Chief Ken Malloway of the First Nations’ BC Specific Claims Committee is of the view that recommendations made by the Joint Task Force are important to reforming the system and should be seriously considered.¹³⁰

Speaking for the Algonquin Nation Secretariat, Peter Di Gangi was able to offer the Committee some insight into the JTF process. He said:

The development of the independent body should be consistent with the JTF recommendations because of the compromises made by First Nations and the government to reach a consensus and the “balanced approach” that was taken.¹³¹

The structure of the proposed body was outlined for the Committee by the representative for the Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) as follows:

The first part would be a commission that facilitates negotiation.

The second portion would be a tribunal to adjudicate claims if they were not resolved in the first part of the body. If the claimant was, at any time, not satisfied with the commission they could proceed to adjudication.¹³²

The AFN told the Committee there should be seven “commissioners or tribunal or adjudicators, and perhaps another seven to deal with the claims that are coming in if you are looking within the structure of the Specific Claims Resolution Act.”¹³³

AFN and FSIN think there should be time limits established by the independent body to control the time it takes to review, decide on, and oversee the negotiation of the claim. If exceeded, the First Nation should be able to request a binding ruling.¹³⁴ The Committee heard from legal practitioners Alan Pratt and Ron Maurice that a binding body “is a

¹²⁷ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁸ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹²⁹ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹³⁰ *Proceedings*, 7 November 2006

¹³¹ *Proceedings*, 21 November 2006

¹³² *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations

¹³³ *Proceedings*, 8 November 2006

¹³⁴ *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations; *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

fearsome monster to create. Rational people will avoid that at all costs if there is a risk of losing, which is an incentive to settling.”¹³⁵

The AFN said it should be an active participant in the legislative review of the independent commission immediately after it is established.¹³⁶ FSIN feels the independent body should report to Parliament.¹³⁷ Its Research Director, Jayme Benson, indicated that the Joint Task Force’s recommendations “ensured there was no sort of blank chequebook” to allocate unrestricted amounts of money. Rather, “there was a maximum cap on how much the body could spend.”¹³⁸ Mr. Pratt told the Committee that while First Nations do not need a blank cheque, they “need a big one.”¹³⁹

Mr. Slavik, endorsing the JTF recommendations along with the other legal practitioners and academics heard, suggested the body be a separate Office of Claims and Rights Resolution that reports directly to a committee of senior Ministers including Justice, Finance, Treasury Board and Indian Affairs.¹⁴⁰ In testimony he said, with a broad and proper mandate and attracting “knowledgeable, committed and capable personnel to address some of Canada’s more challenging political, economic and legal issues,” this body would require time to address the number of outstanding claims which now exceed 800 and are still growing.¹⁴¹ “[N]o matter how you cut this, we are looking at 20 to 25 years to get rid of this backlog and resolve these claims.”¹⁴² Mr. Pratt considered that a reasonable estimate. He commented: “[In] running the country as a business, we must evaluate [the legitimate debts owed] and pay them down. It will not happen overnight.”¹⁴³

If the transition from the current system to an independent body is done through the cooperation of the AFN and federal government, the FSIN sees it taking one or two years.¹⁴⁴ A benefit, in the view of Professor Schwartz, is that the independent body could study the successes and make recommendations as to how they can be built upon.¹⁴⁵

If this serious engagement with resolving these claims gets underway and we start to resolve 50 or 100 claims a year, very quickly certain categories of claims will be well understood, justice officials will be able to compare certain claims being familiar with previous approaches and the same thing on the First Nations side. The possibility of grouping claims becomes possible when there is a manageable umbrella. Much improved administration is possible. There have been successful experiments, but we need a comprehensive system in which to locate those experiments and make sure the maximum learning is derived from them.¹⁴⁶

¹³⁵ *Proceedings*, 4 October 2006

¹³⁶ *Proceedings*, 8 November 2006

¹³⁷ *Proceedings*, 18 October 2006

¹³⁸ *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations

¹³⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴⁰ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴¹ *Proceedings*, 4 October 2006 and in Jerome Slavik’s brief

¹⁴² *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴³ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴⁴ *Proceedings*, 18 October 2006, FSIN; *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹⁴⁵ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁴⁶ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

Professor Schwartz told the Committee that it would be easier to improve procedures if there were a new “framework in which to locate those experiments.”¹⁴⁷ Referring to the present DIAND / DOJ process, he said, it is difficult to learn from experience when resolving Specific Claims at the rate of 10 per year.¹⁴⁸

6. Engage in a Different Legislative Process from Bill C-6 / SCRA

The Committee feels there is no need, in this report, to go into the substance of the various flaws in Bill C-6 and the *Specific Claims Resolution Act* (SCRA). Testimony is fully available from hearings of parliamentary committees on the subject just a few years ago. Suffice to say, in the words Alan Pratt: the Joint Task Force produced an agreed set of principles and a draft bill but, in the SCRA, “they were distorted and changed. The government was let off the hook and relieved of responsibility on almost every issue.”¹⁴⁹

In appearing before the Committee, Professor Schwartz adopted the positive view that, in C-6, the parliamentary process “almost worked” and that the time to finish the job is now. He said the bill contains a fiscal framework that must be worked on but which gives the federal government the margin of comfort that it was looking for so that it is not writing a cheque that will have an immediate liability in a single year. “That has been discussed and negotiated.”¹⁵⁰ In its testimony, the Blood Tribe agreed: C-6 can be fixed and made to be fair with First Nations involvement “at all stages, including political, communications, technical and the drafts.”¹⁵¹

As outlined by Professor Schwartz and several other witnesses, the one of the essential problems was that the Bill put the full burden of disclosure on the First Nation and did not create a duty on the part of the minister to give reasons for rejecting claims.¹⁵² Another problem was that the SCRA guaranteed the federal government unlimited time to respond to a claim with the effect that a claim could remain suspended for as long as the government wanted.¹⁵³ Most witnesses seemed to be in agreement with building an independent body based largely on the Joint Task Force recommendations so as to provide for negotiations and mediation with clear and enforceable timelines and for services for breaking impasses.¹⁵⁴

Professor Schwartz feels “an extraordinary historical convergence” makes progress possible. Those who supported the Joint Task Force (JTF) position in the 37th Parliament are a majority in the 39th Parliament now. Paying down the national debt is a concept acceptable to both Liberal and Conservative governments. Persons knowledgeable about claims are the National Chief of AFN and the Minister of Indian Affairs. And, the present government’s Accountability Bill is emphasizing transparency and fairness.¹⁵⁵

In appearing before this Committee, Minister Prentice pronounced that, due to its unacceptability to First Nations, the SCRA must be reformed, rewritten or discarded altogether.

¹⁴⁷ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁴⁸ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁴⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁵⁰ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁵¹ *Proceedings*, 8 November 2006

¹⁵² *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁵³ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁵⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle; *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

¹⁵⁵ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

[T]his is the inherent problem with Bill C-6: If there is not buy-in from First Nations communities as to the integrity of the process, it will not work. The Specific Claims process is an alternative to litigation. If it is lopsided or one-sided in its construction, First Nations will not have confidence in it and they will not use it. The alternative will be litigation and unhappiness.¹⁵⁶

The Assembly of First Nations made clear recommendations to the Committee as follows:

- The AFN and federal government should work together to appoint and reappoint officials to the Specific Claims resolution body to ensure that the body remains “independent and impartial and avoids any actual and perceived conflicts of interests.”
- The Department of Indian Affairs should be reformed so that the federal government cannot delay claims “and in fact be financially rewarded for doing so.” Specific time limits for each stage of review, negotiation and settlement of claims should be defined.
- There should be a limit on the monies awarded to First Nations after a successful Specific Claims application, these limits should be “high enough to at least ensure that the preponderance of claims have access and that claims above any initial cap have meaningful access to the commission.
- Claims above the limit prescribed must be treated equitably. Larger claims should not be ignored because of the need to reduce the backlog of Specific Claims.
- Regional differences in law, history and circumstances should be considered by the commission. The system should be sensitive to these differences and any effort to reduce the backlog of claims should be equally applicable throughout the provinces.¹⁵⁷

The Auditor General reminded the Committee that there can be limitations to legislative solutions. She cautioned that legislation only defining roles and responsibilities may not be enough to ensure implementation of claims settlements within a reasonable amount of time. In examining the process for Treaty Land Entitlement settlements her office found “follow-up and implementation procedures must be improved upon and made more stringent.”¹⁵⁸

7. Expand Mediation and Joint Research

In this study the Committee heard that the “cooperative, team-based approach” used in the Michipicoten Pilot Project to resolve the Michipicoten First Nation’s thirteen potential claims was an unparalleled success due to a joint research and issue identification approach tried as a pilot project starting in 1997. In this project, the Indian Claims Commission acted as an invaluable mediator, chairing meetings and coordinating loss of use studies.¹⁵⁹

Using joint research and mediation resolved Michipicoten’s claims in less time and at a lower cost than usual. Kim Fullerton, counsel for Michipicoten First Nation and formerly Commission Counsel with the Indian Claims Commission, conceded that this was a rare

¹⁵⁶ *Proceedings*, 1 November 2006

¹⁵⁷ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹⁵⁸ *Proceedings*, 18 October 2006

¹⁵⁹ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

example of success but that it was a good one to illustrate what can be accomplished through joint research and having the parties meeting face-to-face with the help of a mediator. In his view, joint research should be considered whenever possible to reduce costs and time required.¹⁶⁰

In 1991, the Indian Claims Commission was established primarily as a body to which First Nations could take their rejected claims for an inquiry but, as Yukon Regional Chief Rick O'Brien told the Committee: “[T]he Indian Claims Commission is a toothless tiger and cannot enforce or bind its decisions on any of the parties, especially the Crown.”¹⁶¹ Over the years, the Indian Claims Commission has worked to expand its mediation mandate. Nevertheless, the Assembly of First Nations stressed that the absence of dispute resolution mechanisms within the DIAND/DOJ Specific Claims process “inflames the situation” by providing no meaningful opportunity for First Nations to appeal the decision.¹⁶²

The Department of Justice (DOJ) official who appeared before the Committee criticized the work of the Indian Claims Commission, saying:

The Indian Specific Claims Commission is being misused because the claims that are reviewed by the Commission are significantly different than those that were initially reviewed by the DOJ.¹⁶³

She alleged that the Commission’s mandate as it is being practiced now is different from what was originally intended.¹⁶⁴

8. Provide More Public Education

Wayne Nicholas of the Tobique First Nation considers the Aboriginal and treaty rights education initiative by the Atlantic Policy Congress a “godsend.” With respect to Specific Claims, he felt “there should be more continuing education — because as these claims come to a head, the more that people know about the Specific Claims process and the treaties, the public would appreciate a resolution to all of them.”¹⁶⁵

Chief Shannacappo of Manitoba is also in favour of more public education:

The public should understand that our First Nations people are only asking for fairness to deal with the injustices that took place in the past with regard to property and, in most cases, land was allocated to them.¹⁶⁶

National Chief Phil Fontaine and others spoke of the unfounded fears that reside in the public’s mind saying: “[W]e have to do a far better job of educating and informing Canadians about claims, the nature of claims and why Specific Claims exist.”¹⁶⁷

¹⁶⁰ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁶¹ *Proceedings*, 22 November 2006, Rick O’Brien, Council of Yukon First Nations

¹⁶² *Proceedings*, 8 November 2006

¹⁶³ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁴ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁵ *Proceedings*, 17 October 2006

¹⁶⁶ *Proceedings*, 18 October 2006

¹⁶⁷ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN; *Proceedings*, 22 November 2006, John Beauchage, UOI

[M]any Canadians are afraid of land claims. People have this real fear that if a claim will be settled, they will be dispossessed of their lands and their property and rights that they enjoy will be taken away. There has never been any desire or any interest on the part of First Nations to dispossess or deny someone else rights that we should all enjoy.¹⁶⁸

The National Chief said the AFN is willing to assist Canada in providing education to Canadians about First Nations claims and their history.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Proceedings*, 8 November 2006

¹⁶⁹ *Proceedings*, 8 November 2006

IV. REASONS TO SETTLE SPECIFIC CLAIMS

Canada has waited too long to correct historic grievances resulting from actions by its Indian Agents and other officials; the degree of delay vastly exceeds the expected or proper length of time.

A. Moral Imperatives

Observing, in 1991, that: “The settlement of specific land claims is fundamentally a human rights issue,” former Co-Chair of the Indian Claims Commission Jim Prentice added that Canadian society ultimately will be judged by how it handles settlement of such claims.¹⁷⁰ Appearing before this Committee in November 2006, as the Minister, he shared the view: “At the end of the day, in cases where they are legitimate, [Specific Claims] are moral and legal obligations on the part of the people of Canada toward First Nations.”¹⁷¹

Members of the Committee made similar comments when hearing witnesses in this study. In 2003, when the Chief Commissioner of the Indian Claims Commission appeared before this Committee, she characterized the matter of Specific Claims for the Committee as a social justice issue.¹⁷²

With Canada’s rating in the United Nations Human Development Index slipping largely because of conditions in First Nations communities, it appears to the Committee that fair and equitable treatment for First Nations should bring about spending roughly on par with that for Canadians generally. Elsewhere, the point has been made that allocations for First Nations are not keeping up with First Nations’ population growth.

Owing to the adversarial approach underlying the current process for resolving Specific Claims, First Nations feel they are “continually at odds” with the DOJ¹⁷³ because DOJ is advising DIAND that is the object of the complaints but that is also the department that has to resolve them. They sense that “the object[ive] in judging claims seems to be not to determine whether there is a claim, but to try to minimize government liability as much as possible.”¹⁷⁴

Why are claims not resolved? Because, in the short term, “frankly, it is cheaper to keep talking than it is to pay them.” Professor Schwartz believes: “It is a moral and practical necessity to have [an independent] body because Specific Claims policy is a disaster.”¹⁷⁵

B. Financial and Economic Imperatives

In his testimony, Professor Coyle stated that, five years ago, Canada estimated the contingent liability for Specific Claims as \$2.6B. He said if the yearly limit for Specific Claims is \$100M then it would take 26 years to address that liability and that number is probably low.¹⁷⁶ This Committee was not able to secure any hard numbers on the

¹⁷⁰ ICC media release, 3 December 2001, available at http://www.indianclaims.ca/pdf/prenticeresignation_eng.pdf

¹⁷¹ *Proceedings*, 1 November 2006

¹⁷² Renée Dupuis, ICC, 11 June 2003, Evidence, Issue 18

¹⁷³ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq Confederacy of PEI

¹⁷⁴ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

¹⁷⁵ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁷⁶ *Proceedings*, 3 October 2006

contingent liability for Specific Claims¹⁷⁷ but there is little doubt that the accumulation of potential liability owed is growing at a rapid rate. “[E]ach year more claims are coming into the system, so the pile of liability gets bigger.”¹⁷⁸

Professor Coyle made arguments to counter the popular view that this problem as insolvable, that is, that Canadians and the government feel: “We will never work it out. We will never address the grievances. No amount of money could do it.” He said: “If the government and Canadians look at the costs of not settling claims, Caledonia and elsewhere, and they look at the benefits that can be achieved by settling them, then the cost argument should also be persuasive.”

As one quite familiar with the situation at Caledonia, Professor Coyle shared his view that: “Deferring payment of this liability while land development continues and interest compounds can only increase the ultimate financial costs of settlement. Delaying settlements causes continuing economic and legal uncertainty with its attendant costs. Finally, failing to address claims in a timely way leads, as newspaper headlines continually remind us, to frustration and anger at the community level and to a compounding risk of confrontations and the extraordinary costs, both financial and human, of police intervention.”¹⁷⁹

In the summer of 2006 some felt the health of the economy of Canada was in danger when the main CN railway line was about to be blockaded by Manitoba First Nations protesting the slow resolution of their Treaty Land Entitlement and other Specific Claims. Leading the proposed action was Chief Terrance Nelson of Roseau River First Nation. He implored Canada, “the immigrant government,” to take the proper action on Specific Claims:

While the railway cars are filled with billions of dollars of our resources, our people are living in poverty, with inferior schools, inferior housing, inferior health and inferior lives.¹⁸⁰

According to the Manitoba Treaty and Aboriginal Rights Centre: “[T]he most economical, the most reasonable course of action would be to put in place an adequately resourced, independent system developed jointly by First Nations and government.”¹⁸¹

Increasing resources for settling claims is the best solution in the long run, the Committee was told, because it will save this country a considerable amount of money. Professor Coyle reminded the Committee that litigating Specific Claims is very expensive, well over and above the cost of negotiations. He said the money the federal government uses for litigation should be used to settle claims out of court, as was intended by the Specific Claims policy.¹⁸²

¹⁷⁷ The overall contingent liability of Indian and Northern Affairs Canada in “claims and pending and threatened litigation” is listed as \$15B (\$15,354.8M) in the 2004-05 Departmental Performance Report. Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, 2004-05 Departmental Performance Report, 47.

¹⁷⁸ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁷⁹ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

¹⁸⁰ *Proceedings*, 22 November 2006

¹⁸¹ *Proceedings*, 18 October 2006

¹⁸² *Proceedings*, 3 October 2006

Minister Prentice's message to the Committee that resolving claims creates economic opportunities for First Nations peoples coincided with views expressed by many witnesses.¹⁸³ The AFN indicated it is willing to assist Canada in conducting studies into how an expenditure by Canada for Specific Claims settlements would reduce the socio-economic and related maintenance and dependency cost to Canada.

According to Professor Schwartz and other witnesses the solution for both Specific Claims and economic development is "moving out of the program spending box and recognizing [that resolving Specific Claims] is part of paying down the national debt."¹⁸⁴ The money to pay out claims is money that, if it were in First Nations' possession, would contribute to their human growth, their investment in human capital, their education and welfare, and thus build stronger communities of talented people to contribute to local economies and to participate in professions and occupations.¹⁸⁵

Professor Coyle proposed that the awards of the neutral independent body be treated like court orders so that they would come out of consolidated revenue like other liabilities that are awarded against Canada. In the alternative, he suggested "create a global budget for settlement awards that could be awarded in any given year, say \$300 million, \$400 million; that would have to be negotiated." He said "That would allow the tribunal to make awards based on legal obligation, but it would give the government the comfort of knowing that it will not be surprised at the end of the year that an award for \$3 billion was made by a tribunal that year. The maximum amount of awards that it could make would be known in advance."¹⁸⁶

C. Political and Historical Imperatives

Spurred by decisions in the courts, the policy processes that emerged in the 1970s and 1980s and which give DIAND the role of resolving Specific Claims were soon criticized for placing Canada in a conflict of interest.

The Committee heard often how the backlog of claims creates frustration and friction with the government and how the historical grievances remain unaddressed.¹⁸⁷ First Nations in British Columbia came before the Committee seeking assurances that future claims will be reviewed in a timely manner and negotiated fairly.¹⁸⁸ "Make no mistake about it," they said, "unless real reform occurs soon, it is only a matter of time before incidents like Oka, Ipperwash and Caledonia occur in communities across British Columbia. Time is running out. Our patience is wearing thin."¹⁸⁹ The Committee was advised that: "There is a strong sense in B.C. that, if the current situation persists, there are only two options left – litigation or confrontation – both of which are costly not only in terms of resources and time but also

¹⁸³ *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe; *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC; *Proceedings*, 22 November 2006, Chief Terrance Nelson, Roseau River Anishinabe First Nation

¹⁸⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁵ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁶ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

¹⁸⁷ *Proceedings*, November 21 2006, Peter DiGangi, Algonquin nation Secretariat; *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice

¹⁸⁸ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁸⁹ *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC

to the successful building and sustaining of relationships between B.C. First Nations and Canada.”¹⁹⁰

Delaying settlement increases political uncertainty and perpetuates the negative stereotypes of First Nations.¹⁹¹ People whose patience has run out may resort to desperate acts. Chief Terrance Nelson, Roseau River First Nation, explained to the Committee:

We are in a bind, and we do not know how to get out of it. The only way for us to do that is to declare a treaty to be fundamentally breached and thereby denying access to Enbridge, to CN to cross our lands, and basically to look like militant Indians again. I really do not know what else to do. We filed as many lawsuits as we can. We have gone through the courts. It is unfortunate, but it ends up at that point people will look at us and say, “Here they are again. Here are the lawless people going again.”¹⁹²

Chief Nelson also told the Committee:

Let me make this perfectly clear: Caledonia is not an isolated incident. To me, it represents the future of indigenous and immigrant relations in these lands if we cannot settle issues in a timely fashion.¹⁹³

Community sessions held by the Indian Claims Commission at least enable the Commissioners to learn the feelings in the claimant communities. “There is a lot of mistrust, a lot of anger, a lot of frustration – and legitimate frustration.” said the Chief Commissioner, Renée Dupuis, to this Committee.

Sometimes it is the first time being in the same room, at the same table, and with the help of an independent and neutral part trying to clarify facts, get at defining issues jointly, hearing arguments and opposing views.... It is, in some cases, a very strong shock of reality in the sense that you, as a First Nation, suddenly hear the very people that argue that you do not have rights. On the other side of the table are Canada’s lawyers, hearing for the first time the elders of a community putting evidence before this commission in the form of testimony about the First Nations perspective on their own claim.¹⁹⁴

Specific Claims, especially to do with land, are emotional issues for First Nations because the memory of historical events lives in the community.

The Committee heard that settling Specific Claims for land is spiritually important to First Nations because it allows them to move on.¹⁹⁵ Some claims activists, in their quest for justice, are proud to be acting on the words of their elders. As a child, Wayne Nicholas heard from his elders about land “that one day ... should come back to us.” He told the

¹⁹⁰ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁹¹ *Proceedings*, 18 October 2006, FSIN

¹⁹² *Proceedings*, 22 November 2006, Chief Terrance Nelson, Roseau River Anishinabe First Nation

¹⁹³ *Proceedings*, 22 November 2006

¹⁹⁴ *Proceedings*, 1 November 2006, Renée Dupuis

¹⁹⁵ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq PEI

Committee, “I am an optimist, and I hope there will be a resolution some day. If there is no resolution, we can always take Canada to court regarding the loss of our lands in 1892.”¹⁹⁶

Mr. Nicholas recounted for the Committee a situation involving disagreement and potential unrest in his area that had a positive outcome.

In 1985, there was a lot of animosity among the local people. The town of Perth-Andover is on the land in question. We conducted some activities on those lands that offended the local people. It affected our children going to school and created a lot of non-support from the local people. However, in other areas we had a lot of support from non-Indian people. We made amends with the local people once they understood that we are not there to displace them and that it is not their fault; it is the fault of the government for failing to fulfill their obligations. We now have a lot of support locally.¹⁹⁷

The Committee acquired this small but valuable illustration from Mr. Nicholas of what can be accomplished through negotiation and education.

D. Legal Imperatives

Law Professor Coyle’s presentation dealt with the justice issues of the Specific Claims situation as well as the costs. He reminded the Committee that “The government is not and cannot be seen to be above the law or to consider its application of the law continuously postponable.”¹⁹⁸ The 2004-2005 *Annual Report* of the Indian Claims Commission reiterates that the “duty to respond to claims submissions in a timely fashion flows from the honour of the Crown.”¹⁹⁹

On the subject of the SCRA, legal practitioner Alan Pratt asked the Committee to consider: “What does it say about the rule of law when the government can pass a piece of legislation that everyone dislikes, yet no one wants to do anything about? You are pretending it is not there. It has received Royal Assent; it is not in force or on the statute books. It has a number; it is in the Statutes of Canada 2003, chapter 23. We have no idea if it will ever see the light of day — it has seen the light of day, but it is sitting there decaying and smelling up the place.”²⁰⁰

On Specific Claims, the Assembly of First Nations’ presentation pointed out the legalities as follows: Compensation for past wrongs is a fundamental principle of the Canadian legal system. First Nations are no less entitled to compensation for wrongs committed against them by the government than any other individuals or groups in society. The federal government is bound to resolve claims where there were past wrongs against First Nations peoples. The government has a fiduciary duty to First Nations, and when it breaches this duty, it is obligated to provide restitution for past wrongs. The premise for restitution is that it will “restore First Nations to the position they would have been in had the breach not occurred.”²⁰¹

¹⁹⁶ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

¹⁹⁷ *Proceedings*, 17 October 2006

¹⁹⁸ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

¹⁹⁹ Indian Claims Commission, *Annual Report, 2004-2005*, p. 9

²⁰⁰ *Proceedings*, 4 October 2006

²⁰¹ *Proceedings*, 8 November 2006

Overburdened courts are not equipped to deal with the number of Specific Claims or to fashion flexible remedies. The costs and adversarial relationships that will result from extensive use of the courts make litigation an impractical alternative, said Professor Coyle.²⁰²

Several witnesses thought the Specific Claims policy framework should keep pace with the law.²⁰³ “We have learned a great deal about the law that applies to Aboriginal people since 1982.”²⁰⁴ The Union of Ontario Indians witness said the use of oral history, for example, should be reflected in the Specific Claims policy and process.²⁰⁵ ICC Chief Commissioner Dupuis also stated that there needs to be a better application of “precedents and principles that have been generated through 30 years of settling claims.”²⁰⁶

1. Resolving Specific Claims is a Necessity

The foregoing is not an exhaustive explanation of all the testimony or the factors that favour resolving Specific Claims. Clearly, though, delay generates further mistrust and frustration, the consequences of which are all too well known. Why should Canada resolve Specific Claims? The answer should be “a no brainer.”

Twenty-four years ago, in the *Outstanding Business* policy booklet, the key to this task was identified but not picked up:

The task,..., is enormous, complex, and time-consuming. Level-headedness, persistence, mutual respect and cooperation will be required on the part of government and Indian people alike.²⁰⁷

Through this study, the Committee learned the current Specific Claims system is not an intelligent way to resolve grievances.²⁰⁸

A majority of the witnesses generally recognized that moving in the right direction means all parties have to adopt a principled stance and that the resulting collective effort needs to be supported by a level of financial and human resources from the federal government that makes progress both real and visible. Acting any other way produces misguided policies and misguided warriors.

²⁰² *Proceedings*, 3 October 2006

²⁰³ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

²⁰⁴ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

²⁰⁵ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beauchage

²⁰⁶ *Proceedings*, 1 November 2006

²⁰⁷ DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), p. 3.

²⁰⁸ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

V. PRINCIPLES

DIAND officials say its Specific Claims process involves the principles of fairness, First Nations as separate parties, and mutual acceptability.²⁰⁹ First Nations with claims stuck in the system do not see these principles logically reflected in the structure or administration of the Specific Claims policy process.²¹⁰ They complain they have to wait an unfair length of time to learn very little about the department's assessment of their claim. They have to borrow money from the government to participate in the negotiation process and they frequently encounter major stumbling blocks at the agreement and implementation stages. Moreover, they have no practical recourse to litigation if and when the matter proves irreconcilable.

For a just and workable new approach to resolving Specific Claims, the Committee believes the following principles provide a solid basis for the needed discussions among interested parties.

1. Fairness

- full disclosure of arguments, legal opinions, and other negotiations
- full access to records and information
- no penalizing effect on compensation levels due to other First Nations' settlements
- new, impartial process independent of DIAND

2. Inclusion

- inclusion of First Nations leaders in reforming the Specific Claims process
- cooperation with First Nations leaders in designing the structure and operations of a new independent body
- involvement of other stakeholders such as provincial and territorial governments to arrive at mutually acceptable settlements earlier

3. Dialogue

- open and transparent communications to eliminate the “us versus them” atmosphere
- truth and the exercise of good will to resolve claims cooperatively and more quickly

4. Recognition of Regional Differences

- processes appropriately adapted to regional differences including those accommodating the fact that the greatest number of outstanding Specific Claims are from BC
- inclusion of oral history relevant to understanding First Nations' experience

²⁰⁹ *Proceedings*, 13 June 2006, Audrey Stewart

²¹⁰ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI

VI. RECOMMENDATIONS

Background to the Recommendations

In its study of the Specific Claims policy and process, this Committee found that the present system cannot resolve Specific Claims within a reasonable length of time. Lack of resources for, and contradictions within, the present system are producing results contrary to the goal of the federal government's Specific Claims policy which is to resolve Specific Claims.

The number of unresolved Specific Claims now exceeds 800 and is growing. Collectively, these claims represent a significant potential liability for the Government of Canada. Where their Specific Claims are valid, First Nations require the compensation owing for their future economic development; moreover, justice requires that Specific Claims be addressed.

Recommendations

In keeping with the recommendations of witnesses heard in this study and with calls for an independent body by virtually every respected academic, jurist, and public policy commentator who has studied the question over the last sixty years, this Committee respectfully recommends the following:

1) Increasing Funds for Settlements

That the Government of Canada establishes a dedicated fund for the payment of Specific Claims settlements. That Specific Claims be identified as contingent liabilities.

These funds shall:

- i) not be allocated to other spending priorities.
- ii) not lapse at the end of the fiscal year and any unused funds in a given fiscal year be carried forward to subsequent fiscal years.
- iii) be for an amount no less than \$250 million per year with said amount to be allocated annually to the fund.

2) Establishing an Independent Body within Two Years

- i) That the Government of Canada start work immediately to establish a new body independent of government with the mandate and power to resolve Specific Claims.
- ii) That the new body be established in full partnership with First Nations.
- iii) That the joint process for establishing the new body be sufficiently resourced to enable the body to be operational within two (2) years of the next budget date.
- iv) That the new body be fully capable of reaching settlement agreements on claims within five (5) years of their submission to the independent body.

v) That the Government of Canada repeals the *Specific Claims Resolution Act*.

3) Improving the Existing Process by Providing Additional Resources

- i) That the Government of Canada increase the financial and human resources for Specific Claims resolution at the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) and the Department of Justice (DOJ) in order to improve the existing process and thus move a significant portion of the unresolved claims forward to resolution before the new body is in operation.
- ii) That the Government of Canada ensures that human resources assigned to Specific Claims at DIAND and DOJ are working in teams in a common location in order to improve communication, file management, and the timely resolution of valid claims.
- iii) That the Government of Canada provide sufficient funding for the human and financial resources that First Nations require to research and prepare their claims submissions.
- iv) That the Government of Canada ensures that First Nations have equal access to government records necessary for documenting their Specific Claims.

4) Adopting New Guiding Principles

- i) That the principles of fairness, inclusion, dialogue and recognition of regional differences be used as guidelines for both the development of a new independent body and for any reforms to the existing process in the interim.

VII. CONCLUSION

Specific Claims are historic grievances by First Nations arising out of alleged wrongdoing by federal officials. These can be, among other things, instances of mishandling of band monies in trust and revenue accounts, improper conduct of reserve land transactions, and failure to properly establish reserves under treaties and to resolve reserve boundary issues. Where a Specific Claim is proven valid the claimant is legitimately seeking to recover what was lost.

The Committee is concerned that some Canadians may incorrectly regard claims settlements as something akin to a gift from the federal government. Canadians should know that these are justice issues that have to be addressed.

The tendency for some to characterize Specific Claims settlements as discretionary expenditures has made it easier for government to equate claim settlement money with program money that it directs to First Nations for programs such as housing, health, and education. Unlike program money, Specific Claims settlements are not discretionary spending. They are compensation and remedy for a past wrong. The Committee therefore expects a response from Canada befitting the magnitude of the potential debt to Canada that Specific Claims now represent.

First Nations cannot wait any longer to be empowered by the settlement of their Specific Claims. These settlements must provide First Nations with justice, with resources, and with a fair and reasonable opportunity to make important decisions about their own future and welfare.

The Committee feels that eliminating the delay in settling Specific Claims is an outright necessity not only for the claimants but for Canadians in general. Failing to find the political will to act appropriately on Specific Claims could invite more confrontations. The choice is Canada's.

APPENDIX A

Witnesses Heard and Briefs Submitted

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE	ISSUE NO.	BRIEF
Algonquin Nation Secretariat	Peter Di Gangi, Director	21 November 2006	11	X
As Individuals	Michael Coyle, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario	3 October 2006	7	X
	Bryan Schwartz, Professor, Faculty of Law, University of Manitoba			
	Ron Maurice, Senior Partner, Maurice Law Barristers & Solicitors	4 October 2006	7	
	Jerome Slavik, Partner, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP			X
	Kim Alexander Fullerton, Barrister & Solicitor			X
	Alan Pratt, Barrister & Solicitor, Alan Pratt Law Office			X
	Wayne Nicholas, Member of the Tobique First Nation	17 October 2006	8	
Assembly of First Nations	Kevin Christmas			X
	Phil Fontaine, National Chief	8 November 2006	10	X
Blood Tribe / Kainai	Candice Metallic, Legal Counsel			
	Les Healy, Councillor			
	Annabel Crop Eared Wolf, Tribal Government and External Affairs Coordinator			
	Dorothy First Rider, Senior Researcher			

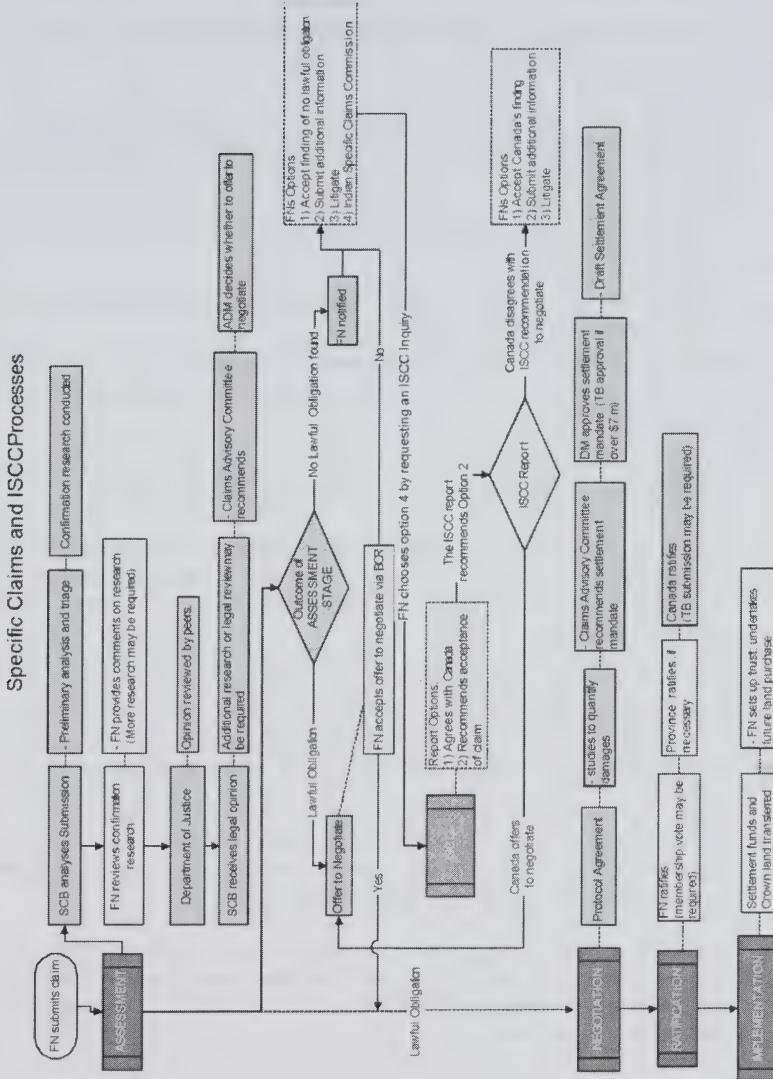
British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)	Grand Chief Ken Malloway, Acting Chair	7 November 2006	10	
	Jody Woods, Research Director, Union of British Columbia Indian Chiefs			X
Canadian Bar Association (National Aboriginal Law Section)	Christopher Devlin, Chair			X
Cape Mudge Band Council	Chief Ralph Dick			X
Confederacy of Mainland Mi'kmaq				X
Council of Yukon First Nations	Rick O'Brien, Regional Chief, AFN Yukon	22 November 2006		
Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)	Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians	1 November 2006	9	
	Audrey Stewart, Director General, Specific Claims Branch	13 June 2006 & 1 November 2006	3 & 9	
	Michel Roy, Assistant Deputy Minister (Claims and Indian Government)	1 November 2006	9	
Department of Justice Canada	Sylvia Duquette, General Counsel, Specific Claims	13 June 2006 & 1 November 2006	3 & 9	
Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)	Chief Elaine Chicoose, Pasqua First Nation.	18 October 2006	8	X
	Jayne Benson, Director of Specific Claims.			
Indian Claims Commission	Renée Dupuis, Chief Commissioner			
Indigenous Bar Association	Jeffrey Hewitt, President			X

Mamuitun Tribal Council	Denis Brassard, Specific Claims Coordinator	31 October 2006	9	
Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island	Chief Darlene Bernard, Lennox Island Band, Chair	7 November 2006	10	
	Tracey Cutcliffe, Executive Director			
	Tammy MacDonald, Research Director			
Mohawks of the Bay of Quinte	Lisa Maracle, Researcher			X
Office of the Auditor General of Canada	Sheila Fraser, Auditor General of Canada	18 October 2006	8	
	Jerome Berthelette, Principal			
	Ronnie Campbell, Assistant Auditor General			
Red Earth First Nation and Shoal Lake First Nation	William, A. Selnes, Barrister & Solicitor			X
Roseau River Anishinabe First Nation	Chief Terrance Nelson	22 November 2006	11	
Snuneymuxw First Nation	Chief Viola Wyse			X
Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc. (TARR MB)	Chief Morris Shannacappo, Chairman	18 October 2006	8	X
	Ralph Abramson, Director			
Union of British Columbia Indian Chiefs	Debbie Abbott, Executive Director, Nlaka'Paumux Nation Tribal Council	17 October 2006	8	X
Union of Nova Scotia Indians	Gillian Allen, Researcher	22 November 2006	11	X
Union of Ontario Indians (Anishinabek Nation)	John Beaucage, Grand Council Chief, Anishinabek Nation	21 November 2006		X

APPENDIX B

Specific Claims and ISCC Processes

Source: Specific Claims Branch, DIAND



APPENDIX C

Past Efforts to Establish an Independent Claims Commission

1948	Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons recommends immediate creation of a "Claims Commission to appraise and settle in a just and equitable manner any claims or grievances."
1950	John Diefenbaker, Member of Parliament for Lake Centre Saskatchewan, argues publicly for an independent claims commission similar to the Indian Claims Commission set up in the United States in 1946.
1961	A Joint Committee of the Senate and House of Commons recommends the establishment of an Indian claims commission in Canada.
1965	Bill reviving previous legislative initiatives to establish an Indian claims commission dies on the Order Paper and is never reinstated.
1969	Federal government establishes an Indian Claims Commission under Commissioner Lloyd Barber who had a mandate to review and study grievances concerning Indian claims. That Commission is dissolved in 1977.
1973	Federal government releases its claims policy, defining Specific and Comprehensive Claims, in response to the <i>Calder et al. v. Attorney General of British Columbia</i> case.
1979	Gérard La Forest writes, in an unpublished report, that the Office of Native Claims in the Department of Indian Affairs has "conflicting duties in relation to Indian claims" and that, in the interest of impartiality, an independent body should be established outside of the department to settle Specific Claims.
1982	Federal government releases <i>Outstanding Business: A Native Claims Policy - Specific Claims</i> .
1983	<i>Penner Report</i> recommends a new Specific Claims policy be created with input from First Nations and the Government of Canada. It recommends legislation to establish a quasi-judicial process for managing failed negotiations and the neutral facilitation of negotiated settlements.
1990	<i>Unfinished Business: An Agenda for All Canadians in the 1990s</i> , a report of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, notes that there is wide spread dissatisfaction with the claims resolution process, that the current system is too slow in processing claims, and that there are recurring proposals for an independent claims body.
1990	Assembly of First Nations' Chiefs Committee conducts a study on claims, overall, at request of Minister of Indian Affairs. AFN Chiefs Committee recommends that the claims policy be fundamentally reformed and that there be a joint AFN-DIAND working group established to develop an independent claims process.

1991	Auditor General reviews the Specific Claims process, notes the delays, and suggests "the government reassess the fundamental concepts and practices for settling claims." 1991, Report of the Auditor General, Chapter 14, DIAND, Recommendation 14:92.
1991	Indian (Specific) Claims Commission is created through an Order-in-Council as an "interim process" with a mandate to inquire, at the request of First Nations, into First Nations' Specific Claims that have been rejected by DIAND and to provide mediation services for claims in negotiation.
1996	Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) recommends that an Independent Lands and Treaties Tribunal be established through legislation to replace the Indian Claims Commission.
1998	Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform (JTF) recommends the creation of an independent commission to assess claims as well as a tribunal to assist in resolving disputes in a timely fashion.
2003	Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims, is introduced in the House of Commons in October 2002. The proposed body would manage negotiation and resolution of Specific Claims, deliver binding decisions on the validity of claims, and determine compensation. The <i>Specific Claims Resolution Act</i> (SCRA) which received Royal Assent in November 2003 was rejected by First Nations because it departed too much from the model recommended by the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform. The SCRA allows the government to appoint commissioners without input from First Nations, places limits on compensation, and does not contain the resources needed to resolve outstanding Specific Claims.
2004	AFN Confederacy of Nations resolution number 14 adopted. It outlines First Nations' proposed changes to the <i>Specific Claims Resolution Act</i> . Included in these changes are modifications to the process that was used to write the SCRA to ensure First Nations' participation in decisions to amend the <i>Act</i> . Also recommended by First Nations are changes to the appointment process to ensure that it is "balanced and fair"; equal access to the Specific Claims resolution system by various claimants regardless of the size of their claim; the allocation of adequate resources to allow the system to function properly; and the need for the new system to be independent and to decrease the time needed to assess claims.
1994-2005	Indian (Specific) Claims Commission (ICC) recommends in each of its annual reports that an independent claims commission should be established to replace the ICC. From 2003 to 2005, the ICC encourages the creation of the Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims as outlined in the <i>Specific Claims Resolution Act</i> . In late 2006, that Centre has not been established and the ICC continues to hold inquiries and offer mediation services.

APPENDIX D

TERMS OF REFERENCE

On 3 October, 2006, the Committee adopted the following Terms of Reference for its Special Study on Specific Claims:

BACKGROUND

On 30 May 2006 the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples received an Order of Reference to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy.

The main reason for the study is widespread dissatisfaction with the slow progress of the Specific Claims process for resolving First Nations' historical grievances. Estimates vary as to the average length of time it takes the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) to resolve a Specific Claim. A significant percentage of the outstanding claims have been pending for well over 10 years.¹ Of these, some were initiated in the 1970s and 1980s.²

The problem of delays in the Specific Claims process is decades old. Due to a prevalent feeling that there is a conflict of interest inherent in it, many First Nations have taken their claims to the courts and/or to the Indian Specific Claims Commission, with mixed results. These actions, however, have contributed to the overall frustration of claimants. Frustration has also been felt by those in federal, provincial, and municipal governments and especially by those who consider unresolved Specific Claims to be an impediment to First Nations' economic endeavours.

Structural change has been recommended by various bodies,³ culminating with the *Specific Claims Resolution Act* (SCRA) which received Royal Assent on 7 November 2003.⁴ The

¹ DIAND, Specific Claims Branch, Public Information Status Report, available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/pis_e.pdf.

² Between 1 April 1970 and 30 June 2006 First Nations claimants put forward a total of 1,325 Specific Claims. Of the 1,325 Specific Claims registered with DIAND, 275 have been settled, 855 remain unresolved, 80 are closed, no lawful obligation was found in another 80, and 35 were referred for administrative remedy. Of the 855 unresolved claims, a total of 629 are under review by DIAND, the Department of Justice, or the claimants, 89 are in active negotiation, 32 are in inactive negotiation, 74 are in active litigation, and 31 are before the Indian Specific Claims Commission. The 629 under review are in the following stages: Claim received and under review by Specific Claim Branch (28); Research (70); Specific Claim Branch Research Report sent to claimant (163); Department of Justice preparing Preliminary Legal Opinion (312); and, Legal Opinion Signed (56). Source: DIAND, Specific Claims Branch, National Mini-Summary available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf.

³ For example, the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, 1990; Assembly of First Nations, 1990; Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1996; Indian Specific Claims Commission, 2001-2002; Parliament of Canada, Specific Claims Resolution Act (Bill C-6), 2003; and, Assembly of First Nations, 2004.

federal government's decision to not to proclaim the SRCA, however, has left open the question of how Specific Claims and the Indian Specific Claims Commission will be dealt with in the future.⁵

OBJECTIVES

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is undertaking the study on Specific Claims with a view to making recommendations to the federal government that will enable it to bring about the timely and satisfactory resolution of First Nations' historical grievances arising from its administration of their lands, monies, and other affairs under the *Indian Act* and their treaties.

The committee will examine and report on:

- General concerns of First Nations in Canada related to the federal Specific Claims process;
- Nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy;
- Present administration of the policy;
- Status of the Indian Specific Claims Commission; and
- Other relevant matters.

SCOPE

The study will focus on the delays in moving legitimate Specific Claims from their submission by the claimant band (that is, from the time when they are registered with DIAND) to settlement agreement. The phase involving the implementation of settlement agreements, including land purchases involving provincial governments, is beyond the scope of this initial study.

The Committee is not seeking to learn about the history or circumstances from which any particular claim arose. It is concerned with the effectiveness of the federal government's process for dealing with Specific Claims, with a view to identifying the nature and cause of the restrictions in the process as well as potential solutions that would best eliminate the "bottlenecks."

Thus, since many of the key challenges inherent in the operation of the Specific Claims process are administrative in nature (i.e., issues concerning delays, transparency, compensation, etc.) and rest, to a great extent, with the federal government's management of

⁴ *An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of Specific Claims and to make related amendments to other Acts* (Bill C-6).

⁵ In July 2004, a meeting of the AFN Confederacy of Nations called on the government not to proclaim the SCRA in force until First Nations concerns were addressed, or to replace it. The resolution also called for renewed joint efforts to reform the Specific Claims system, specifically in areas such as appointments to and independence of Specific Claims bodies, the definition of Specific Claims, efficiency, access and resources (see: Confederacy of Nations Resolution No.14, May 2004). According to the Assembly of First Nations, the then Minister, in September 2005, advised that the federal government intended not to pursue proclamation of the SCRA, and would concentrate instead on improving the existing Specific Claims process (see: <http://www.afn.ca/article.asp?id=127>).

the process, the Committee will conduct its hearings in Ottawa. To this end, it will be seeking input from a broad range of witnesses from all regions of the country, including:

- Relevant federal departments;
- Indian Specific Claims Commission;
- First Nations representative organizations;
- Specific Claims research units working for First Nations, Tribal Councils, etc.;
- Specific Claims practitioners including legal representatives and research consultants;
- Spokespersons for Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996 final report);
- Spokespersons for Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Reform (1998 report); and
- Academics whose work has focussed on Specific Claims.

The Committee welcomes brief written submissions in keeping with the subject under study as outlined in these Terms of Reference.

AGENDA

The Committee will pursue an active schedule of hearings in the fall of 2006 with a view to presenting its report to the Senate at the earliest opportunity.

As noted, the hearings will be held in Ottawa. Requests to appear should be submitted no later than 30 September 2006. Should the number of available meeting times prove insufficient to accommodate all requests then interested parties will be invited to submit brief written submissions addressing the key questions.

Those appearing before the Committee will be asked to make their presentations extremely short in order to allow committee members ample time for questioning.

Committee members will pursue freely their own lines of questioning. Witnesses and interested parties, however, should focus on the following key questions in their presentations, replies, and written submissions:

1. At what stage(s) in the Specific Claims process do most of the delays occur?
2. How and why do such delays occur?
3. Is there sufficient in-house expertise to deal effectively with claims?
4. Would the addition of human, financial, or other resources be sufficient to eliminate the main delays? If so, please specify which of these is most needed and where? If not, what else do you feel would be required?
5. Is the Specific Claims policy adequate to the task of addressing the federal government's lawful obligations to First Nations?
6. What are the potential benefits to Canada and to First Nations, if any, of resolving the grievances encompassed by Specific Claims?
7. What should this Committee recommend to the federal government to facilitate the resolution of the documented historical grievances now defined as Specific Claims?

REPORTING

The Order of Reference for the study requires the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples to submit a final report on its Specific Claims study to the Senate no later than 14 June 2007. Recommendations will comprise the major component of the committee's report. All evidence supplied by witnesses as well as input received in written submissions will be considered in the drafting of the final report.

SPECIFIC CLAIMS DEFINED

In 1973, two broad classes of claims – Specific Claims and Comprehensive Claims – were created when the Government of Canada issued its *Statement on Claims of Indian and Inuit People*. The Department of Indian Affairs and Northern Development established one policy and process for Specific Claims and another for Comprehensive Claims. Both were and remain alternatives to First Nations and Inuit pursuing their historical grievances in court.

Specific Claims are based on allegations regarding specific legal breaches by Canada in the administration of lands and monies under the *Indian Act* and/or in the fulfilment of treaties. In contrast, Comprehensive Claims relate to aboriginal title questions.⁶

Only an Indian band – a First Nation recognized as a “band” under the *Indian Act* – can bring forward a Specific Claim. Specific Claims therefore should not be termed “Aboriginal claims” because Non-status Indians, Inuit and Métis cannot pursue Specific Claims.⁷

The Specific Claims policy, released in 1982 under the title *Outstanding Business*, indicates that a Specific Claim exists when an Indian band (First Nation) establishes that its grievance gives rise to a lawful obligation in the following circumstances:

- The non-fulfillment of a treaty or agreement between Indians and the Crown.
- A breach of an obligation arising out of the *Indian Act* or other statutes pertaining to Indians and the regulations thereunder.
- A breach of an obligation arising out of government administration of Indian funds or other assets.
- An illegal disposition of Indian land.⁸

Within the Specific Claims policy Canada also considers claims based on:

- Failure to provide compensation for reserve lands taken or damaged by the federal government or any of its agencies under authority.
- Fraud in connection with the acquisition or disposition of Indian reserve land by employees or agents of the federal government, in cases where the fraud can be clearly demonstrated.⁹

⁶ The policy for Comprehensive Claims was published in 1981 under the title *In All Fairness*.

⁷ The expression “Aboriginal land claims,” which is current today, contributes to widespread confusion over the differences between Specific Claims and Comprehensive Claims and who can make them. The term “Aboriginal” is a collective term. As used in the *Constitution Act, 1982*, it encompasses all Status Indians (First Nations), Non-status Indians, Inuit and Métis.

⁸ DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), p. 20.

Many steps or stages are involved in settling any one Specific Claim. In essence, the Specific Claims process involves research to substantiate allegations, validation of the claim, and timely implementation of a mutually acceptable settlement.

The allegations that give rise to a Specific Claims are those that pertain to the federal government's exercise of its lawful obligations in matters such as the handling of band monies in trust and revenue accounts, the conduct of reserve land transactions, unresolved boundary issues, and, where applicable, the establishment of a reserve under treaty.

While not all Specific Claims are about treaties, the number of Specific Claims turning on whether treaty formulas for setting out reserve land were properly followed proved so numerous that a subcategory of Specific Claims known as Treaty Land Entitlement (TLE) emerged.¹⁰ Just a few examples of the other types of Specific Claims are: trust fund claims, surrender claims, lease claims, right-of-way claims, survey claims, and pre-Confederation claims.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ TLE claims raised many questions about the criteria for validation and were subject to an evolution in policy during the 1970s, 1980s, and 1990s.

SENATE



SÉNAT

NÉGOCIATIONS OU AFFRONTEMENTS : LE CANADA A UN CHOIX À FAIRE

Rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones
Étude spéciale sur le processus fédéral de règlement
des revendications particulières

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Nick Sibbeston
Vice-président

Décembre 2006

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet Parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 39^e législature, 1^{re} session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	I
ORDRE DE RENVOI	II
AVANT-PROPOS	III
SOMMAIRE	V
I. INTRODUCTION	1
A. NATURE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES	1
B. LA NÉCESSITÉ DE NÉGOCIER	2
C. STRUCTURE DU RAPPORT	6
II. HISTORIQUE	7
A. RAISONS DE LA TENUE DE L'ÉTUDE	7
B. NATURE DE LA PREUVE	9
III. CONSTATATIONS	10
A. LE PROCESSUS VICIÉ	10
1. Le processus est long et compliqué	10
2. Le processus donne lieu à un conflit d'intérêts	13
3. Le processus dispose de ressources limitées	16
4. Les recherches se font par du personnel mal formé	17
5. Les communications sont mauvaises	18
6. Le processus porte sur des revendications complexes et variées	19
B. UNE NOUVELLE APPROCHE PROPOSÉE	21
1. Adopter un nouvel état d'esprit	21
2. Les revendications particulières dans l'optique économique	23
3. L'établissement d'un processus géré efficacement	25
4. Moins de litiges	26
5. La création d'un organisme indépendant	26
6. Démarche législative différente du projet de loi C-6 et de la Loi	29
7. Étendre la médiation et la recherche conjointes	31
8. Éduquer davantage	32
IV. RAISONS POUR RÉGLER LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES	33
A. IMPÉRATIFS MORAUX	33
B. IMPÉRATIFS FINANCIERS ET ÉCONOMIQUES	33
C. IMPÉRATIFS POLITIQUES ET HISTORIQUES	35
D. IMPÉRATIFS LÉGAUX	37
1. Nécessité de résoudre les revendications particulières	38
V. PRINCIPES	39
1. Équité	39
2. Inclusion	39
3. Dialogue	39
4. Reconnaissance des différences régionales	39
VI. RECOMMANDATIONS	40
HISTORIQUE DES RECOMMANDATIONS	40
RECOMMANDATIONS	40
1) Accroître les fonds pour le règlement	40
2) Créer un organisme indépendant dans un délai de deux ans	40
3) Améliorer le processus existant en y consacrant des ressources additionnelles	41
4) Adopter de nouveaux principes directeurs	41

VII. CONCLUSION.....	42
ANNEXE A.....	
TÉMOINS ENTENDUS ET MÉMOIRES SOUMIS.....	
ANNEXE B.....	
REVENDICATIONS PARTICULIÈRES ET PROCESSUS DE LA CRI.....	
INITIATIVES ANTÉRIEURES VISANT L'ÉTABLISSEMENT D'UNE COMMISSION INDÉPENDANTE DES REVENDICATIONS	
ANNEXE D.....	
CADRE DE RÉFÉRENCE.....	

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES 39^E LÉGISLATURE, 1^{RE} SESSION

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Nick G. Sibberson
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson
*Daniel Hays (ou Joan Fraser)
Elizabeth Hubley
*Marjory LeBreton (ou Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux:

Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson, Nolin, Smith,
Trenholme Counsell, Tkachuk et Zimmer.

Greffière du Comité :
Gaëtane Lemay

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*

Lisa L. Patterson
Tonina Simeone

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 30 mai 2006 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane,

Que, conformément à l'article 86(1)q) du *Règlement du Sénat*, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les préoccupations générales des Premières nations du Canada concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières, la nature et le statut de la politique du gouvernement du Canada sur le règlement des revendications particulières, l'administration actuelle de cette politique, le statut de la Commission sur les revendications particulières des Indiens et d'autres questions pertinentes en vue de la présentation de recommandations qui contribueront au règlement adéquat, en temps utile, des griefs des Premières nations découlant à la fois des traités conclus avec la Couronne fédérale et de l'administration, par le gouvernement du Canada, de leurs terres, de leur argent et d'autres affaires en vertu de la *Loi sur les Indiens*;

Que le Comité fasse périodiquement rapport au Sénat, au plus tard le 14 juin 2007, et qu'il conserve jusqu'au 1^{er} septembre 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

AVANT-PROPOS

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Blocus, guerriers masqués, tireurs d'élite de la police.

Pourquoi?

À cause de l'échec du Canada à régler les revendications légitimes des Premières nations.

Essayez d'imaginer ceci. Votre nouveau voisin arrive dans votre cour et en clôture la moitié. Puis, il vend sa partie à un autre voisin. Il admet avoir fait une bonne affaire, mais refuse de vous dire ce qu'il a reçu au juste en échange. Ne vous inquiétez pas, il va s'occuper de l'argent – en votre nom, bien sûr.

Il va peut-être même dépenser un peu pour lui-même.

Vous vous plaignez. Il répond qu'il n'a rien fait de mal.

Que feriez-vous?

Vous vous adresseriez aux autorités compétentes? Vous vous apercevez que les autorités et leurs agences travaillent pour lui.

Vous intenteriez des poursuites contre lui? À son dire, aucun avocat ne peut intervenir en votre nom – tout le monde en ville travaille pour lui. Il finit par laisser un avocat plaider en votre faveur – mais il peut, quant à lui, s'en payer cinq.

D'accord, dit-il enfin : « Je suis prêt à discuter, mais il faut d'abord que vous prouviez que j'ai mal agi. Et ce sera à moi de juger si vous y êtes arrivé. Et, si je juge que oui, ce sera à moi de fixer les règles des négociations. Je vais décider quand nous en serons parvenus à un accord et ce sera même à moi de choisir comment je réglerai la note. Ah oui, j'espère que vous n'êtes pas trop pressé, parce qu'il va me falloir de vingt à trente ans pour payer. »

Insensé, direz-vous?

Bienvenue dans le monde des revendications particulières des Indiens. Les revendications particulières ont vu le jour lorsque le Canada et ses agents n'ont pas su se charger de leurs responsabilités à l'égard des terres, de l'argent et des biens des Premières nations. Dans certains cas, le Canada ne leur a pas donné les terres qu'il leur avait promises dans les traités. Dans d'autres cas, les terres qui leur avaient été données leur ont été enlevées – contrairement aux règles que le Canada avait lui-même établies. Dans d'autres cas encore, des employés fédéraux ont volé aux Indiens leurs terres, leur argent et d'autres biens.

Jusque dans les années 1950, il a été interdit aux Premières nations d'embaucher des avocats pour faire valoir leurs revendications – dont bon nombre remontent à 70, 100 ou 200 ans. Depuis, les collectivités indiennes appauvries ont dû se battre contre le gouvernement devant les tribunaux et ailleurs pour le persuader de reconnaître leurs revendications et de négocier

un règlement. À l'heure actuelle, tout se fait aux conditions du Canada et le gouvernement est à la fois juge et partie.

Parce que peu de ressources sont allouées à la recherche de solutions, il faut parfois vingt ans ou plus à une Première nation pour obtenir le règlement d'une revendication.

Malgré les obstacles incroyables, près de 300 revendications ont été réglées. Dans tous les cas où un règlement est intervenu, la vie de la population autochtone s'est améliorée sur-le-champ. Les relations entre le Canada et les Premières nations et les collectivités environnantes s'en sont aussi trouvées renforcées. Régler les revendications en suspens est non seulement la chose juste à faire, mais c'est la chose intelligente à faire.

L'arriéré des revendications s'élève à près de neuf cents. Les choses vont de mal en pis. Les Premières nations se sont montrées patientes – infiniment patientes – mais elles sont à bout de patience.

Le présent rapport propose une série de mesures que le gouvernement peut prendre immédiatement pour améliorer le processus et montrer aux Premières nations que le Canada est déterminé à être à la hauteur de ses obligations légales. Il propose également des mesures à plus long terme qui régleront cette question une fois pour toutes. Personne ne s'attend à ce que satisfaction soit donnée à toutes les revendications particulières du jour au lendemain. Mais il faut commencer quelque part, et agir sans tarder.

Le choix est clair.

Justice, respect, honneur.

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Le Canada est un grand pays, mais il n'atteindra sa vraie grandeur qu'au moment où il aura assumé ses obligations légales envers les Premières nations.

Gerry St. Germain, P.C.

Nick G. Sibbeston

Président

Vice-président

SOMMAIRE

Le processus par lequel le gouvernement fédéral entend réparer les griefs historiques des Premières nations repose sur la politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) relative aux revendications particulières qui remonte à vingt-cinq ans. Cette politique exige du gouvernement fédéral qu'il détermine s'il a manqué à ses obligations légales ou si sa gestion des terres, de l'argent et d'autres actifs des Premières nations a été entachée d'erreurs ou de fraude et, le cas échéant, qu'il fixe le montant à verser en guise d'indemnisation aux Premières nations visées.

Dans le cadre de son étude des revendications particulières, le Comité a constaté que le processus entraîne des délais et est inefficace au point d'aller à l'encontre des objectifs déclarés du gouvernement. Près de 900 des quelque 1 300 revendications soumises depuis 1970 en sont demeurées à une étape ou une autre dans le système. Si 70 p. 100 seulement de ces revendications en souffrance s'avèrent valides, selon un témoin, il faudrait quatre-vingt-dix ans pour venir à bout de l'arriéré au rythme actuel de règlement de dix revendications ou moins par année.

Le Comité s'est laissé dire que le processus est extrêmement frustrant pour les Premières nations. Elles y voient un conflit d'intérêts puisque le gouvernement est à la fois juge et partie. La politique est censée constituer une solution de rechange aux tribunaux, mais, d'après les témoins entendus, le processus est source de confusion, compliqué, vorace en temps, coûteux, contradictoire et légaliste. À l'heure actuelle, les Premières nations ne jouissent dans la pratique que d'un recours limité autant à la médiation qu'aux tribunaux.

L'établissement d'un organisme indépendant chargé de régler les revendications particulières par le biais d'un effort concerté des Premières nations et du Canada est la solution à long terme que préconisent la plupart des témoins. Pour commencer, ils sont en faveur des recommandations de 1998 du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur le règlement des revendications particulières et estiment que la *Loi sur le règlement des revendications particulières* de 2003 ne devrait pas entrer en vigueur.

Le Comité s'est aussi laissé dire que le MAINC et le ministère de la Justice devaient, à court terme, améliorer les procédures existantes. Ils doivent travailler en collaboration plus étroite et disposer de ressources suffisantes pour stabiliser ou réduire l'arriéré grandissant de revendications à régler. Pour que le système fonctionne, les Premières nations doivent se voir accorder un accès égal aux dossiers du gouvernement, ainsi qu'aux ressources humaines et financières nécessaires pour faire des recherches et présenter leurs revendications.

Les témoins ont exhorté le Comité à considérer les revendications particulières comme une question économique. Étant donné qu'il faudrait sans tarder indemniser la plupart des Premières nations qui ont présenté une revendication pour leur permettre de poursuivre leur développement économique, plusieurs témoins ont dit croire que les sommes qui leur seront accordées devraient avoir pour objet de répondre à leurs besoins et ne pas être considérées comme des fonds discrétionnaires.

S'étant laissé convaincre que le processus actuel n'est pas une façon intelligente de régler les revendications particulières et que celles-ci ont une dimension morale, humaine, financière, politique et légale, le Comité recommande :

- une augmentation des fonds consacrés au règlement des revendications
- l'établissement d'un organisme indépendant dans un délai de deux ans
- des ressources adéquates pour le processus existant
- l'adoption de nouveaux principes directeurs.

Le Comité craint que le Canada ne pousse les Premières nations à l'affrontement s'il ne trouve pas la volonté politique d'agir comme il se doit dans le dossier des revendications particulières. Le Canada doit faire un choix.

I. INTRODUCTION

Voici une citation de l'avant-propos du livret de politique sur les revendications particulières de 1982 intitulé *Dossier en souffrance* :

Les revendications qui constituent la matière de cet ouvrage portent sur les mesures prises ou omises par le gouvernement quant aux obligations issues des traités, aux exigences exprimées dans les lois et aux responsabilités touchant la gestion des biens des Indiens. Ces revendications sont demeurées en suspens pendant une longue période de notre histoire et il faut maintenant les régler sans plus tarder *pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité.* [italique ajouté]¹

Vingt-cinq ans plus tard, cet énoncé reste toujours vrai. Au lieu de s'empresser de résoudre les revendications, les gouvernements qui se sont succédé de 1970 à 2006 n'avaient résolu que 275 revendications particulières sur 1 337 à la fin de septembre 2006. Vu que 861 revendications restent en instance, il y a maintenant plus de « dossiers en souffrance » que jamais².

Environ 70 p. 100 des Premières nations du Canada ont des revendications dans le système des revendications particulières. Ainsi, environ 445 Premières nations ont un intérêt direct dans l'action gouvernementale relativement à la politique et aux processus relatifs aux revendications particulières³.

A. Nature des revendications particulières

La politique sur les revendications particulières énoncée dans *Dossier en souffrance* (et reproduite dans le cadre de référence de la présente étude, Annexe D) peut être alambiquée à la première lecture, mais la vérificatrice générale en a saisi l'essence pour le Comité comme suit :

À l'opposé des revendications territoriales globales, les revendications particulières concernent le non-respect présumé d'obligations légales et de traités déjà conclus avec les Autochtones ou l'administration inadéquate de terres ou d'autres biens visés par la *Loi sur les Indiens* ou d'autres ententes officielles. Les revendications liées au non-respect présumé par le gouvernement de ses obligations peuvent comprendre les écarts suivants : le non-respect d'une disposition d'un traité ou de toute autre entente; le manquement à une responsabilité prescrite par la *Loi sur les Indiens* ou à une autre obligation légale; le non-respect d'une obligation découlant de l'administration par le gouvernement de fonds ou de tout autre bien des Premières nations; la vente illégale ou toute autre forme d'aliénation, par le gouvernement, de terres appartenant aux Premières nations⁴.

¹ MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des Autochtones, Revendications particulières* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, 1982), p. 3.

² MAINC, Direction générale des revendications particulières, Mini-sommaire national, dans Internet à l'adresse : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf

³ Au 31 décembre 2005, il y avait 615 Premières nations au Canada. À la fin de 2006, environ 445 de ces Premières nations ont des revendications dans le système des revendications particulières, selon Louise Poitras, coordonnatrice des revendications, Direction des négociations, MAINC

⁴ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, 8 octobre 2006, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada

La force des énoncés des Premières nations sur la nature des revendications a retenu l'attention des membres de ce comité, les invitant à mettre l'accent sur les aspects clés de la politique, qualifiée par nos témoins de fraude, de vol et d'autres illégalités.

Je crois que le public ne sait pas ce que sont exactement les revendications particulières : une fraude, un détournement, un mauvais usage des terres des peuples des Premières nations. Il ne s'agit pas strictement de négociations visant à établir ceci, cela ou quelque chose d'autre. Il s'agit d'une manœuvre frauduleuse de fonctionnaires du gouvernement permettant l'utilisation des terres pour des chemins de fer et des autoroutes⁵.

Le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire. Il y a eu vol pur et simple de terres, une cession inappropriée et illégale de terres. Malgré le processus injuste qui existe à l'heure actuelle, plus 300 revendications ont été validées et environ 280 revendications ont été réglées au cours des dernières années. Il est clair que notre position sur les revendications est valide⁶.

D'après la politique, les revendications particulières sont des allégations de manquements légaux particuliers par le Canada dans l'administration des terres et des finances des Premières nations (bandes d'Indiens inscrits) en vertu de la *Loi sur les Indiens* et dans l'exécution des traités. Le processus de revendications particulières comprend la recherche pour prouver les allégations, la soumission et la validation de la revendication, la négociation et la mise en œuvre d'un règlement mutuellement acceptable.

B. La nécessité de négocier

La rectification des manquements et des erreurs prouvables des fonctionnaires fédéraux ne devrait pas s'étendre sur des générations. Dans le cadre de son étude sur les revendications particulières, on a rappelé au Comité qu'une justice retardée est une justice refusée. Chaque Canadien a droit à un traitement juste de la part du gouvernement fédéral.

Les revendications particulières sont des allégations de faute soumises au gouvernement du Canada par les Premières nations, c'est-à-dire par des bandes d'Indiens inscrits et non pas par des membres des Premières nations. Ces revendications, qui ont trait, comme nos témoins l'ont expliqué, à des questions de fraude, de vol des biens des bandes, de prise illégale de terres de réserve et de défaut du gouvernement de remettre les terres de réserve promises en vertu des traités, nécessitent parfois DES GÉNÉRATIONS pour se régler. Il s'agit d'une situation inadmissible qui, selon certains, relève maintenant davantage des droits de la personne.

Dans son rapport de 2005, le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Rodolfo Stavenhagen, a associé les nombreux cas de manquement des

⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Chef Morris Shannacappo, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba (TARR MB)

⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006, chef national Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

administrations du gouvernement fédéral canadien, des provinces et des territoires de remplir leurs obligations à l'égard des peuples autochtones à l'appauvrissement et la mauvaise santé des Autochtones et aux conflits sociaux.

... les autochtones sont à juste titre inquiets de constater la persistance des inégalités en ce qui concerne la réalisation de leurs droits économiques et sociaux et la lenteur avec laquelle sont effectivement reconnus les droits ancestraux et issus de traités qui sont confirmés dans la Constitution; ils insistent sur la nécessité concomitante de redistribuer les terres et les ressources pour créer des économies durables et assurer le développement sociopolitique⁷.

La situation sociale et économique des Autochtones figure parmi les questions des droits de la personne les plus pressantes que doit traiter le Canada d'après la Commission canadienne des droits de la personne. En 2001, Jim Prentice, ancien coprésident de la Commission des revendications des Indiens (CRI) et ministre actuel des Affaires indiennes et du Nord canadien a fait remarquer que « le règlement des revendications territoriales particulières est essentiellement une question de droits de la personne⁸. »

Deux cent soixante et dix revendications particulières ont été réglées au cours des 30 dernières années. Lorsqu'elles seront examinées, la majorité des 861 revendications particulières qui sont en souffrance pourraient s'avérer valides. Le Canada ne peut pas choisir de négliger ou de rejeter des griefs légitimes. Le Comité a appris que les Premières nations ne faisaient pas d'allégations contre le gouvernement sans avoir fait d'importantes démarches. En effet, la bande requérante (Première nation) doit trouver, acquérir et assembler une documentation largement suffisante, dégager ensuite minutieusement le sens de toute la preuve dans l'optique des allégations et, enfin, obtenir une analyse juridique avant de soumettre une revendication particulière.

Bon nombre des 861 revendications particulières qui sont en attente d'un règlement sont dans le processus depuis au moins une décennie. Collectivement, ces revendications non résolues pourraient représenter une dette de plusieurs milliards de dollars pour le Canada⁹. Le Comité croit que si l'on ne s'occupe pas de cette dette potentielle le plus rapidement possible, le coût pourrait être beaucoup plus élevé pour les Canadiens avec le temps.

Le principal rôle du gouvernement fédéral relativement aux Premières nations a été la gestion des terres, des avoirs financiers et d'autres actifs de bande en leur nom¹⁰. Ces fonctions ont été exécutées, bande par bande, en grande partie par des fonctionnaires fédéraux locaux, appelés « agents des sauvages », qui étaient au service d'agences indiennes locales.

⁷ Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, Mission au Canada, additif,
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/100/27/PDF/G0510027.pdf?OpenElement>

⁸ Communiqué de la CRI, 3 décembre 2001, disponible à l'adresse
<http://www.indianclaims.ca/pdf/Landmark12fre.pdf>.

⁹ Le Comité n'a pas été informé du passif éventuel pour les revendications particulières seules. Toutefois, le passif éventuel pour Affaires indiennes et du Nord Canada inscrit à la rubrique des revendications, des poursuites en instance et des menaces de poursuite est de 15 milliards de dollars (15 354,8 millions de dollars) dans le Rapport sur le rendement de 2004-2005. Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Rapport sur le rendement de 2004-2005, 47.

¹⁰ Le gouvernement fédéral a obtenu l'autorité législative pour « Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » lors de la Confédération en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1987*.

Si l'on en juge par l'ampleur des allégations faites par les Premières nations dans leurs revendications particulières, il semble que l'on n'a pas tenu compte par le passé de la plupart des fautes prétendues commises par les agents des sauvages et leurs successeurs et, en bout de ligne, le gouvernement fédéral lui-même. Toutefois, les personnes qui en ont subi les conséquences n'ont pas oublié. Même si entre 1927 et 1951, il était interdit aux Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* de réunir des fonds ou d'embaucher des avocats pour poursuivre leurs revendications, quelques Premières nations ont persévééré dans leur quête de justice. Dans les années 1970, les plus hauts tribunaux ont commencé à rendre des décisions en leur faveur, établissant que le Canada avait des obligations légales à l'égard des Premières nations.

Plus de mille revendications particulières ont été présentées au Canada depuis la décision de 1973 rendue dans l'affaire *Calder* qui fait jurisprudence. Le Comité a appris que le Canada avait résolu moins de 300 de ces revendications. Le processus des revendications particulières est tellement inefficace qu'il va au détriment des objectifs déclarés du gouvernement et augmente le niveau de frustration des requérants.

Un des témoins experts entendu dans le cadre de cette étude estimait qu'au rythme actuel, il faudrait 90 ans pour régler les revendications particulières en souffrance si seulement 70 p. 100 de plus de 800 revendications en instance étaient validées¹¹. Le chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a estimé qu'il faudrait 130 ans pour résoudre toutes les revendications en attente.

Autrement dit, nous aurons terminé de traiter l'arriéré de revendications fédérales en 2136. On peut dire d'une manière réaliste que nos arrière-petits-enfants finiront cet important travail. C'est incroyable, c'est long pour nous, et c'est une responsabilité énorme pour le Canada. Les estimés conservateurs du gouvernement fédéral prévoient que la responsabilité du gouvernement à l'égard des Premières nations pour les revendications particulières qui ne sont pas encore réglées se chiffre à plus de 1,5 milliard de dollars. Pour résoudre l'arriéré de revendications en trois ans, il faudrait que le gouvernement fédéral s'engage financièrement à verser environ 500 millions de dollars par année; en 5 ans, il devrait s'engager à verser 300 millions de dollars par année; et en 10 ans, [150 millions] de dollars par année¹².

Le report de la résolution des revendications particulières a des conséquences

indésirables pour tous les Canadiens et pour la réputation du Canada à l'étranger¹³.

Le Comité croit fermement qu'en n'indemnisant pas les Premières nations pour les terres et les sommes qui leur sont dues légitimement, on les maintient dans la pauvreté. Le Comité reconnaît que cette situation empêche les bandes autochtones de saisir des occasions de développement économique qui ne se représenteront plus. Le retard systématique de la résolution des revendications particulières fait augmenter le coût de leur règlement. Le Comité est d'avis que cela est fondamentalement irresponsable et préjudiciable à l'ensemble de l'économie canadienne.

La recherche d'une solution aux revendications particulières est un travail qui n'en finit plus. La solution – établir un organisme pour traiter les revendications particulières qui soit

¹¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

¹² *Délibérations*, 8 novembre 2006, chef national Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

¹³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

indépendant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – a été recommandée à plusieurs reprises, et récemment par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) en 1996 et par le Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (GTM) en 1998.

Les membres du Comité sont convaincus que la frustration à cet égard pourrait ouvrir la voie à l'affrontement. Plusieurs témoins ont fait allusion à cette possibilité, mais le chef Terrance Nelson, de la Première nation de Roseau River, a été explicite quant à ses intentions.

Vous entendrez de nombreux autres dirigeants de Premières nations comme moi, qui vous diront sans ambages que nous sommes à bout de patience. J'espère que cette fois, les immigrants qui sont venus sur nos terres dans la pauvreté auront plus à offrir que des promesses vides.

Je reconnaissais que ce sont là des déclarations plutôt dures, mais je peux également vous dire qu'en décembre [2006], lors du Congrès de l'APN [Assemblée des Premières nations], il y aura, le premier jour, une manifestation sur la colline du Parlement de gens [des Premières nations] de partout au pays, et qu'il sera présenté le premier jour devant l'assemblée une résolution demandant un barrage national ferroviaire le mardi 29 juin [2007]¹⁴.

La plupart des Canadiens savent très bien que les coûts immédiats des affrontements en matière de revendications, y compris la perte de vie humaine à Oka et à Ipperwash, sont énormes et tout à fait inacceptables. Il semble que les gouvernements successifs du Canada et le grand public connaissent mal les injustices qui sont à la source des revendications particulières.

Essentiellement, les revendications particulières sont issues des préjudices iniques et injustes causés aux Premières nations par le gouvernement du Canada il y a des années. Le Comité pose la question suivante : Pourquoi agraver les choses aujourd'hui puisque, avec la volonté politique, ces questions peuvent être résolues ? Le Comité a été informé que le Canada A LES MOYENS de mettre en œuvre diverses options pratiques pour traiter ces questions. Le gouvernement du Canada doit agir dès maintenant. La dette liée aux revendications particulières ne saurait courir indéfiniment. À la lumière de ses constatations, le Comité croit que les revendications particulières offrent l'alternative suivante : la négociation ou l'incertitude continue.

Le Comité, qui favorise la négociation, fait les recommandations suivantes :

- Accroître les fonds affectés au règlement
- Établir un organisme indépendant dans un délai de deux ans
- Consacrer au processus existant les ressources adéquates
- Adopter de nouveaux principes directeurs

Les recommandations complètes du Comité sous ces quatre rubriques sont présentées à la section VI.

¹⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006

C. Structure du Rapport

Une explication des raisons de la tenue de cette étude par le comité de la politique et du processus des revendications particulières est présentée ci-dessous à la section II. Les types de témoins que le Comité a entendus et le type de preuves que ces derniers ont présentées dans leur témoignage et dans les mémoires écrits reçus dans le cadre de cette étude sont également présentés à la section II.

Les constatations du Comité relativement à la politique et au processus suivent à la section III. La section IV présente les raisons pour la résolution efficiente et efficace des revendications particulières. Le Comité a également entendu qu'un processus juste et efficace doit être établi sur le fondement de certains principes; ces derniers sont présentés à la section V. Les recommandations complètes du Comité sont présentées à la section VI. Enfin, la section VII présente une brève conclusion qui rappelle l'urgence de faire avancer le dossier des revendications particulières. Plusieurs annexes sont jointes au rapport pour étoffer de renseignements supplémentaires divers points avancés dans le corps du rapport.

II. HISTORIQUE

A. Raisons de la tenue de l'étude

Le 30 mai 2006, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a obtenu du Sénat le mandat d'examiner la nature et l'état de la politique du gouvernement du Canada sur les revendications particulières et de faire rapport à cet égard. Vu les événements qui se sont produits récemment à Caledonia (Ontario) et l'agitation qui entourait auparavant les revendications en souffrance, le Comité est d'avis qu'une telle étude est opportune.

Au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), le Secteur des revendications et du gouvernement indien était et est toujours responsable de la négociation des revendications particulières et de la mise en œuvre d'ententes sur les revendications particulières. À la rubrique « Règlement des griefs », le Secteur des revendications et du gouvernement indien décrit le travail de sa Direction générale des revendications particulières (DGRP) comme suit :

La Direction générale des revendications particulières gère les politiques sur les revendications particulières et sur les droits fonciers issus des traités afin de résoudre les obligations légales du Canada à l'aide de mécanismes de règlement des différends autres que les litiges. Le Programme des revendications particulières a pour but de résoudre les griefs passés qui sont liés à l'administration des terres et des autres biens des Indiens, ainsi qu'au respect des traités, de façon à renforcer les partenariats, à contribuer à la guérison des collectivités, à développer les capacités et à fournir aux Premières nations les terres et les ressources dont elles ont besoin¹⁵.

La « guérison » ne se produit pas assez rapidement par le règlement des revendications particulières. Le Comité a appris que dans la plupart des cas, le « programme » chargé des revendications particulières n'est pas en mesure d'atteindre son objectif de base qui consiste à traiter les griefs passés et par conséquent, encore moins de développer les « capacités » et de fournir « les terres et les ressources ». Les Premières nations ont dit au Comité qu'elles avaient des revendications en instance qui languissaient au MAINC ou qui restaient cachées dans le « trou noir » qu'est le ministère de la Justice pendant de trop nombreuses années.

Le Comité a constaté que le processus actuel était tellement vicié que sa réalisation la plus visible est la montagne toujours plus haute de revendications particulières non résolues imputable aux approches bureaucratiques et légalistes, à la pénurie et au roulement de personnel, à la perte de mémoire corporative et à l'insuffisance de l'expertise, tous des facteurs qui ont contribué aux goulots d'étranglement et aux retards. Une répétition de retards internes conjuguée au manque de communication entre le ministère de la Justice et les Premières nations sur leurs revendications porte les communautés des Premières nations à soupçonner « que le Canada essaie de trouver un moyen de s'en sortir, » c'est-à-dire qu'il essaie de réduire au minimum sa responsabilité¹⁶.

Le Comité reconnaît que de trop nombreux griefs légitimes sont négligés et que les traités restent non exécutés. De nombreux observateurs et participants au processus ont imputé

¹⁵ Site Web du MAINC à l'adresse http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/index_f.html.

¹⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobiique; *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

l'absence de progrès au conflit d'intérêts inhérent ou apparent du fait que le ministère qui est l'objet des plaintes est également celui qui est chargé de les résoudre. Le Comité sait très bien que c'est la raison pour laquelle les Premières nations, ainsi que les divers universitaires, juristes et commentateurs de la politique publique respectés qui ont examiné ce sujet au cours des soixante dernières années, ont constamment recommandé l'établissement d'un organisme vraiment indépendant qui serait chargé de traiter ces griefs historiques. Un changement structurel dans ce sens a été recommandé longtemps avant que de telles recommandations aient été répétées par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) en 1996 et par le Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (GTM) en 1998. Une liste des demandes précédentes de réforme et des efforts passés pour établir une commission des revendications indépendante est présentée à l'annexe D.

La Loi sur le règlement des revendications particulières (LRRP), qui a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003, a été l'effort le plus énergique déployé pour mettre en place un nouveau processus de traitement des revendications; toutefois, la LRRP n'est pas entrée en vigueur. Elle est si imparfaite qu'elle n'a pas été acceptée. Cette situation a laissé ouvertes les questions sur la façon dont les revendications particulières seront traitées à l'avenir et comme corollaire, quels rôles joueront à l'avenir la Direction générale des revendications particulières du MAINC et la Commission indépendante des revendications des Indiens.

Lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, l'honorable Jim Prentice, a comparu devant le Comité dans le cadre de cette étude le 1^{er} novembre 2006, il s'est engagé dans une discussion utile et détaillée avec les sénateurs sur les revendications particulières. Le lendemain, comparaissant au sujet des estimations ministérielles devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, il a décrit la situation dans ces termes concis :

Actuellement, environ 800 revendications en sont à différentes étapes de traitement. Ce nombre ne cesse d'augmenter parce que, chaque année, le nombre de revendications présentées par les Premières nations excède de façon importante celui des règlements.

Tandis que l'arriéré des revendications particulières continue de croître, le temps nécessaire au traitement des revendications croît également et le recours au programme sur les revendications particulières comme solution de recharge au recours aux tribunaux ou à d'autres processus accusatoires perd alors de son intérêt. C'est une situation inacceptable tant pour les Premières nations que pour les autres Canadiens et pour le nouveau gouvernement du Canada¹⁷.

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a effectué cette étude sur les revendications particulières parce que le temps était venu de le faire.

¹⁷ Notes pour une allocution de l'honorable Jim Prentice, C.P., c.r., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits présentée devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes sur le budget principal des dépenses d'Affaires indiennes et du Nord Canada, le 2 novembre 2006. Adresse Internet http://wwwainc-inac.gc.ca/nr_spch/2006/medp_f.html

B. Nature de la preuve

Les auditions de cette étude ont eu lieu à Ottawa et se sont échelonnées sur 11 réunions : le 13 juin 2006 et du 3 octobre au 22 novembre 2006. Le Comité a entendu les chefs et d'autres représentants des Premières nations requérantes, y compris des chercheurs chevronnés travaillant dans les unités de recherche sur les revendications particulières des Premières nations. Ils ont présenté des recommandations non équivoques et parlé de leurs expériences du processus des revendications particulières du point de vue des Premières nations de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Yukon. Les gens de loi et les universitaires qui avaient une riche expérience de la politique et du processus des revendications particulières ont été entendus, de même que des fonctionnaires du MAINC, du ministère de la Justice, du Bureau du vérificateur général, et de la Commission des revendications des Indiens. Plusieurs présentations écrites ont été reçues et distribuées aux membres. Une liste des témoins entendus et des présentations reçues dans le cadre de cette étude sur les revendications particulières est présentée à l'annexe A.

Le cadre de référence de l'étude adopté par le comité le 3 octobre 2006 (Annexe D), soulevant sept questions clés, a été affiché dans le site Web du Comité et a été communiqué à tous les témoins éventuels. Ceux que le Comité a été en mesure de recevoir et d'entendre ont mis en évidence la nature et les raisons du délai anormalement long qui est nécessaire en général pour résoudre une revendication particulière. Ils ont fait part de leur expérience du processus et ont proposé des solutions. Surtout, ils ont fait des recommandations qui ont inspiré les recommandations du Comité.

III . CONSTATATIONS

A. Le processus vicié

1. Le processus est long et compliqué

Voici les étapes de base du processus de revendications particulières :

1. Présentation de la revendication
 - La Première nation requérante présente une revendication
2. Recherche sur la revendication par le Canada
 - Le ministère de la Justice formule une opinion juridique sur la revendication
 - Le Canada évalue s'il accepte ou non la revendication aux fins de négociations
3. Acceptation ou rejet de la revendication par le Canada et option des requérants
 - Le requérant est informé de la décision du gouvernement fédéral
 - Si la revendication est acceptée (c.-à-d. si une obligation légale est constatée), la revendication passe à l'étape de la négociation
 - Si elle est refusée (c.-à-d. si aucune obligation légale n'est constatée), a) le requérant peut présenter plus de renseignements au MAINC; ou b) le requérant peut demander à la Commission des revendications des Indiens d'intervenir; ou c) le requérant peut entamer une poursuite
4. Négociations
 - Les parties établissent un cadre de travail des négociations en vue d'une entente de principe (EP)
 - L'AE devient une entente portant règlement
 - Signature de l'entente portant règlement
5. Mise en œuvre
 - Transfert de terres ou de fonds (selon l'entente)

Un organigramme plus détaillé du processus (annexe B) a été fourni au Comité par les fonctionnaires du ministère lorsqu'ils ont comparu le 13 juin 2006.

i) Le système ne fonctionne pas

D'après les statistiques du ministère, le gouvernement fédéral a résolu environ 20 p. 100 des 1 337 revendications particulières qui ont été déposées par les Premières nations entre le 1er avril 1970 et le 30 septembre 2006. Parmi les 1 337 revendications déposées, 275 ont été réglées et 861 restent en instance. Parmi les 861 revendications en instance, 632 sont examinées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ou par le ministère de la Justice. Les 201 revendications restantes ont été rejetées, fermées ou renvoyées à recours administratif¹⁸.

¹⁸ MAINC, Direction générale des revendications particulières, Mini-sommaire national, disponible à l'adresse Internet : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf.

ii) Le processus n'inspire pas confiance aux Premières nations

Le Comité reconnaît les efforts du gouvernement du Canada pour résoudre les revendications présentées par les Premières nations contre lui, mais il s'inquiète profondément de l'inefficacité du processus fondé sur la politique des revendications particulières établie dans *Dossier en souffrance*. (Les grandes lignes de cette politique sont présentées dans le cadre de référence de cette étude, voir Annexe D). Les témoins nous ont informés que les revendications des Premières nations ne sont pas traitées de façon efficiente; il y a une quantité énorme et croissante de revendications particulières en instance dans le système.

Aucun des témoins qui a comparu devant le Comité n'a tenté de justifier les effets de la politique et du processus actuels sur les requérants. Peu importe s'ils étaient des fonctionnaires gouvernementaux, des universitaires, des gens de loi ou des représentants ou des requérants des Premières nations, les témoins étaient pratiquement unanimes pour dire que le processus actuel ne répondait pas et ne pouvait pas répondre aux objectifs énoncés dans la politique des revendications particulières. Le Comité a appris que ni la politique, ni le processus ne fonctionnent bien.

En ce qui concerne les difficultés relatives au processus même, les témoins ont énuméré divers facteurs qui expliquent pourquoi il avait tendance à entraîner des retards excessifs. Mentionnons la pénurie de personnel, le roulement du personnel, la perte de mémoire corporative et de continuité, l'absence d'expertise au MAINC et le manque d'avocats au ministère de la Justice, y compris des avocats de langue française pour traiter les revendications provenant des bandes du Québec. Le manque de transparence et de communication a été mentionné comme cause des retards, parce que les requérants ne savaient pas très bien ce qui était nécessaire ni de quelle façon les décisions étaient prises.

Il est considéré que le dédoublement du travail à l'étape de la « contre-vérification » ou de la « confirmation », lorsque le MAINC juge nécessaire de refaire la recherche mais en pouvant consulter un nombre plus grand de documents que les requérants, coûte cher et prend du temps¹⁹. Selon le système actuel, la Première nation embauche un chercheur qui fait toute la recherche et ensuite, le Canada embauche une autre personne pour refaire ce travail. « Ce chevauchement ajoute des années au processus et augmente habituellement de 30 000 \$ à 50 000 \$ le coût d'une revendication²⁰ ». Tous ces facteurs s'accumulent pour alourdir le travail.

Tracey Cutcliffe, qui représentait la Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island, a qualifié le processus de bancal :

... le processus des revendications en l'état actuel est très bancal. Sa mise en œuvre se perd dans des méandres bureaucratiques que même les participants les plus chevronnés peinent à comprendre. Malheureusement, les redondances, le manque de communication et les nombreux retards font tous ressortir l'inefficacité du processus actuel²¹.

¹⁹ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

²⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

²¹ *Délibérations*, 7 novembre 2006

Le professeur de droit Bryan Schwartz croit que le processus est trop difficile pour les requérants et qu'il ne présente aucune garantie de succès :

Trop d'obstacles faisaient entrave au règlement d'une revendication dans le cadre du système. On aurait dit un labyrinthe dans lequel le *ministre pouvait contrôler* certains points d'étranglement et repousser la question indéfiniment²². [italique ajouté]

Audrey Stewart, directrice générale de la Direction générale des revendications particulières (DGRP), a affirmé au Comité que le MAINC reconnaît que le processus de négociation des revendications territoriales particulières est beaucoup trop long. Elle a ajouté que le ministère s'était engagé dans des efforts pour simplifier le processus notamment en regroupant les revendications selon leur type afin de raccourcir la période de temps nécessaire pour obtenir un avis juridique de la part du ministère de la Justice²³. La Direction générale cherche également des façons de réaliser des économies de temps et d'argent en négociant toutes les revendications d'une Première nation en même temps.

Les gens de loi, qui ont une vaste expérience de la DGRP, ont des réserves quant à ce qui peut être accompli en déployant plus d'efforts ministériels. Un d'entre eux croyait que le MAINC n'a « pas les capacités organisationnelles et fonctionnelles » qu'il faut pour regrouper les revendications afin de les traiter de façon plus efficiente. « Il faudrait qu'un organisme différent s'en charge²⁴. »

Des témoins ont souligné les répercussions socio-économiques indésirables pour les Premières nations qu'occasionnait le retard de la remise aux Premières nations de leur dû. Ils ont fait des mises en garde contre l'escalade des tensions si les griefs légitimes des Premières nations n'étaient pas traités.

Conseiller juridique pour diverses Premières nations, Jerome Slavik, qui a une vaste expérience directe du processus, a mis en garde le Comité relativement à la gravité des problèmes que comportaient la politique et le processus actuels.

Les connaissances et l'expérience acquise me permettent d'affirmer que les problèmes opérationnels, structurels et stratégiques dont le processus de règlement des revendications particulières est affligé existaient depuis le tout début. Il s'agit de problèmes endémiques qui nécessitent des changements radicaux et fondamentaux. Il est impossible de les régler en modifiant des détails du processus. Ces problèmes sont trop importants et trop enracinés et ont d'énormes conséquences auxquelles il faut s'attaquer²⁵.

Il fait partie de ceux qui croient que l'ensemble du processus est vicié et que, par conséquent, le coût encouru par le gouvernement du Canada et par conséquent, par les Canadiens, pour résoudre ces questions augmente. Le Comité a entendu le grand consensus sur la nécessité

²² *Délibérations*, 3 octobre 2006

²³ *Délibérations*, 13 juin 2006

²⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

²⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

de réformer le système d'évaluation des revendications mais l'allocation de ressources dans le système actuel ne changera en rien, d'après Ralph Abramson, les périodes d'attente²⁶.

2. Le processus donne lieu à un conflit d'intérêts

La principale inquiétude des revendeurs au sujet du processus de règlement des revendications particulières est le conflit d'intérêts apparent, puisque le gouvernement du Canada semble être à la fois juge et partie²⁷. Des témoins parlant au nom des Premières nations revendicatrices estimaient que le processus n'est ni équitable, ni indépendant ni impartial. Selon eux, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles il est si lent et inefficace²⁸. Les juristes et les spécialistes qui ont témoigné ont indiqué que le conflit d'intérêts est la principale justification d'une réforme. Ainsi, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique au Nouveau-Brunswick, a déclaré :

J'ai commencé à m'occuper du dossier des revendications territoriales de la Première nation Tobique en 1984. Nous avions constaté que la Couronne était en conflit d'intérêts du fait que le Canada agissait à la fois comme juge, jury et procureur dans le processus de règlement des revendications territoriales particulières. Le Canada, en tant que procureur, examine les éléments du grief et rejette ou autorise la demande de revendication territoriale de la Première nation. Le Canada, en tant que jury, évalue les aspects du grief et propose une solution en vue de régler la revendication territoriale. Le Canada, en tant que juge, décide de rejeter la revendication ou d'accorder un dédommagement. Le processus n'est ni juste ni équitable et doit être modifié²⁹.

Le chef du Grand Conseil John Beaucage, de l'Union of Ontario Indians, a déclaré que le rôle d'AINC dans le système actuel « ressemble beaucoup à être juge, jury et bourreau dans l'Ouest d'autrefois »³⁰.

Les témoins représentant les revendeurs ont indiqué assez clairement qu'ils ne croient pas que le gouvernement fédéral agit dans leur intérêt dans les revendications particulières. Certains ont affirmé que le gouvernement n'a aucun intérêt à régler rapidement les revendications particulières³¹. D'autres estiment qu'on leur offre un règlement à prendre ou à laisser, et ils ont donc l'impression que le gouvernement a d'autres priorités que le règlement équitable des revendications particulières.

Parfois, il semble que le Canada est trop préoccupé à faire preuve d'équité à l'égard du peuple du Canada en général, des communautés environnantes. Nous sommes d'avis que cela entre en conflit avec la responsabilité fiduciaire du Canada à l'égard des Premières nations³².

²⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

²⁷ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

²⁸ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine; *Délibérations*, 21 novembre 2006, chef du Grand Conseil John Beaucage, Union of Ontario Indians (UOI); *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

²⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006

³⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006

³¹ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

³² *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

Les revendications peuvent s'éterniser quand les revendicateurs estiment qu'on leur offre des « ententes à rabais » ou que l'acceptation équivaut dans la pratique au rejet de la revendication. Ils ont l'impression que le personnel de JC cherche principalement à défendre les intérêts du Canada.

Si une revendication particulière fait l'objet de différents manquements, la Première nation va revenir à la charge, même si la revendication est rejetée une première fois. Elle va déposer de nouveaux arguments et de nouveaux faits historiques. On a parfois l'impression que c'est un peu pour se débarrasser d'une revendication particulière qu'elle va être acceptée, mais l'acceptation porte sur une partie infime des manquements qui sont identifiés dans la revendication³³.

Même lorsque des ententes sont mises en œuvre, des conflits sont évidents. Un exemple frappant a été donné par le témoin de l'organisation relativement nouvelle des Premières nations, le Comité des revendications particulières de la Colombie-Britannique :

Même jusqu'à tout récemment, quand nous avons eu la possibilité de négocier un règlement concernant l'une de nos revendications sur la réserve Douglas à Chilliwack, l'un des lopins de terre qu'ils nous ont offerts était un marécage. On penserait que cela se serait produit il y a cent ans. Au contraire, ça s'est produit il y a environ quatre ans... ils nous ont offert un marécage. Ils nous ont offert un marécage qu'ils voulaient transformer en sanctuaire d'oiseaux. Il serait resté un sanctuaire d'oiseaux, mais nous en aurions été les propriétaires. Quand nous parlons de l'honneur de la Couronne, ils sont assez constants. Nous sommes toujours dans la même situation où nous nous trouvions il y a cent ans. Nous essayons toujours de négocier. L'un des autres lopins de terre qu'ils nous ont offerts était une aire de lancement de fusées dont le MDN n'avait plus besoin, mais il y aurait fallu dépenser des millions de dollars pour la restaurer parce qu'on y trouve des bombes et des munitions non explosées. Vous avez probablement entendu parler de gens en Alberta qui ont déboursé des millions de dollars pour restaurer un terrain du MDN qui leur a été transféré. On nous offre la même chose. Il y a beaucoup de terres publiques dans notre région, mais aucune d'elles ne nous est offerte. On nous offre des terres dont personne d'autre ne veut³⁴.

Le niveau de frustration augmente lorsque les Premières nations ont l'impression que l'offre qu'on leur fait est « à prendre ou à laisser ».

Divers témoins estimaient que le bien-fondé des revendications était établi en fonction de critères trop juridiques ou politiques.

On procède à une évaluation des risques. « Si nous nous adressons aux tribunaux, allons-nous perdre? » Si l'évaluation révèle que le ministère a 90 p. 100 de possibilités de perdre, à ce moment-là, il négociera. Moins il a de risques de perdre, plus il se demandera si cela vaut la peine de négocier. Si l'avocat du ministère de la Justice est

³³ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

³⁴ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Grand chef Ken Malloway, British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)

d'avis que la Couronne a 40 p. 100 de chances d'avoir gain de cause, le gouvernement sera moins porté à négocier. [...] Je crois savoir que ce ne sont pas véritablement les avocats qui rendent la décision finale, parce qu'au bout du compte, c'est au ministre ou au sous-ministre qu'il appartient d'accepter ou de rejeter une demande concernant une revendication. Il y a un comité au sein d'AINC qui examine la validité des revendications et formule des recommandations sur ce qu'il convient de faire. L'avis des avocats de la Couronne quant aux risques que court le ministère public compte tout de même pour beaucoup³⁵.

Même la vérificatrice générale du Canada a reconnu que certaines Premières nations engagées dans le processus de règlement des revendications particulières pourraient avoir du mal à faire confiance à AINC :

Le ministère reconnaît la nature conflictuelle des rôles qu'il joue. D'une part, il rend des services aux Premières nations, fournit du financement pour leurs programmes et, d'autre part, il est poursuivi par les Premières nations devant les tribunaux lorsqu'il ne respecte pas ses obligations. Son rôle de fiduciaire auprès des Premières nations est un exemple. Plusieurs rôles sont conflictuels en soi.

C'est au gouvernement de s'organiser comme il le souhaite, mais il doit tenir compte du fait qu'il est difficile d'entretenir une relation de confiance avec les Premières nations dans ces conditions³⁶.

De l'avis de Sylvia Duquette, avocate générale et directrice, Revendications particulières, Justice Canada, il n'y a pas de conflit d'intérêts parce que les deux parties sont représentées par des avocats.

Dans le contexte des négociations où les deux parties sont représentées, la Couronne se trouve toujours en position de fiduciaire des peuples autochtones. En revanche, nous n'assumons pas des fonctions de fiduciaires, parce que nous ne contrôlons alors ni les terres ni les actifs. Nous administrons un programme de négociation. Voilà pourquoi il est important que, tout au long de ce processus — et j'insiste à ce sujet — les deux parties soient représentées par leurs propres avocats. Les avocats des Premières nations sont présents dès l'étape du dépôt de la revendication et ils le demeurent pendant toute la durée des négociations ainsi que de la rédaction de l'entente portant règlement. En cas de litige, nous sommes tout de même investis d'une responsabilité de fiduciaire envers les Premières nations. Là encore, les deux parties sont représentées par des avocats.³⁷

Il n'y a pas de conflit d'intérêt d'après les ministères. Le gouvernement cède sa fonction fiduciaire aux Premières nations lorsqu'ils ont obtenu des avocats séparés³⁸.

³⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine

³⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006

³⁷ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette, Ministère de la Justice

³⁸ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette, Ministère de la Justice

3. Le processus dispose de ressources limitées

L'honorable Jim Prentice, ministre des Affaires indiennes et du Nord, a indiqué que le nombre de revendications particulières soumises à un examen a doublé depuis 1993 mais que cette hausse a coïncidé avec une diminution du personnel. Le contexte juridique dans lequel les revendications particulières sont examinées change constamment³⁹.

Presque tous les témoins ont déclaré au Comité que ni les Premières nations ni le gouvernement fédéral ne possèdent les ressources financières et humaines suffisantes pour gérer l'arriéré actuel de revendications particulières⁴⁰. Espérant sans doute qu'une augmentation des ressources accélérerait le processus, la plupart des témoins ont demandé d'accroître les budgets et le personnel. Leurs budgets ayant été réduits pour négocier les revendications, les fonctionnaires de la DGRP, d'AINC et de JC ont demandé plus de personnel pour éliminer l'arriéré des revendications⁴¹.

De nombreux témoins des Premières nations et d'autres témoins ont évoqué le roulement fréquent des fonctionnaires et l'apprentissage accéléré des dossiers des revendications particulières parmi les facteurs qui ralentissent le processus⁴². Dans les études qui portent sur AINC mais pas précisément sur les revendications particulières, la vérificatrice générale a constaté que les taux élevés de roulement du personnel empêche la direction d'accorder l'attention nécessaire au suivi pour vérifier si l'on atteint les objectifs⁴³.

Le ministre Prentice a confirmé qu'on manque de personnel pour examiner les revendications et entreprendre des négociations avec les Premières nations⁴⁴. Le professeur Coyle, ancien conseiller de la Commission sur les Indiens de l'Ontario, Renée Dupuis, présidente de la Commission des revendications des Indiens, et d'autres, ont insisté sur ce point et ajouté qu'il faut affecter plus de ressources financières aux règlements⁴⁵. Le professeur Coyle soutient que le maintien de limites artificielles des montants totaux affectés chaque année au règlement des revendications retarde les règlements⁴⁶. La Commission des revendications des Indiens a besoin de plus de ressources pour réaliser son mandat mais elle croit que les Premières nations ont aussi besoin de ressources supplémentaires pour faire des recherches, préparer leurs revendications et négocier leurs revendications avec le gouvernement⁴⁷.

Le Comité a appris que les Premières nations se sentent incapables de poursuivre correctement leurs revendications particulières parce qu'elles n'ont pas les ressources financières et humaines nécessaires pour effectuer les recherches, ou présenter, négocier et régler les revendications⁴⁸. Elles constatent un écart entre les ressources dont disposent les Premières nations et celles du gouvernement du Canada dans ce domaine :

³⁹ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice

⁴⁰ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)

⁴¹ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart, MAINC

⁴² *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique; *Délibérations*, 21 novembre 2006, chef du Grand Conseil John Beaucage, UOI

⁴³ *Délibérations*, 18 octobre 2006

⁴⁴ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

⁴⁵ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

⁴⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁴⁷ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

⁴⁸ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

Les Premières nations n'ont pas, et n'auront jamais, les mêmes ressources que la Direction générale des revendications particulières. La Direction générale des revendications particulières peut compter sur l'ensemble du ministère de la Justice du Canada pour évaluer les revendications et préparer ses arguments juridiques⁴⁹.

Les Premières nations manquent souvent « d'experts formés dans les domaines de recherche, d'analyse juridique et de négociation, et doivent souvent utiliser les services de chercheurs, d'avocats et de négociateurs qui ne font pas partie de leur collectivité pour les aider à faire progresser leur revendication particulière⁵⁰.

Le Comité a appris que les recherchistes des Premières nations ont un accès inégal aux dossiers, ce qui favorise le gouvernement. Les « gens qui mènent les recherches... ne peuvent avoir accès aux mêmes documents que leurs homologues du gouvernement et doivent parfois attendre plus longtemps pour les obtenir »⁵¹. Le Comité a appris que des obstacles ou des délais dans l'obtention du matériel de recherche poussent les Premières nations à utiliser des recherches contrôlées ou grandement influencées par le gouvernement. Étant donné que les demandes d'accès à l'information ne sont pas une bonne solution, Peter Di Gangi, porte-parole du Secrétariat de la Nation algonquine (SNA), a proposé que les recherchistes qui travaillent pour les Premières nations aient accès également aux dossiers pertinents du Ministère.

Les porte-parole des Premières nations ont déclaré que le financement disponible pour la recherche menée par les Premières nations n'a pas augmenté depuis dix ans. Le fonctionnement des services de recherche est perturbé sans cesse à cause d'interruptions du financement⁵².

4. Les recherches se font par du personnel mal formé

Plusieurs témoins ont mentionné qu'il faut une formation et des compétences spécialisées pour effectuer des recherches sur les revendications particulières. Un témoin a indiqué que les recherchistes d'AINC et des Premières nations devraient recevoir la même formation et a fait observer que : « Cette formation pourrait favoriser des normes semblables de validité de la recherche et des revendications⁵³. » D'après M. Slavik et d'autres, le niveau des connaissances, des études et de la mémoire institutionnelle est minimal à AINC. Dans son témoignage, il a déclaré : « Le service répète constamment les mêmes erreurs, ne réussit pas à établir un régime de gestion efficace et fonctionne mal d'une façon générale⁵⁴. »

Les représentants de la tribu des Blood, en Alberta, ont exprimé leur mécontentement au sujet de la qualité des recherches effectuées par des recherchistes à contrat d'AINC. Le Comité a appris que l'une de leurs revendications particulières a été rejetée à l'étape du rapport de confirmation parce que le recherchiste avait préparé par erreur une opinion juridique sur la revendication plutôt qu'une recherche historique. La tribu des Blood a constaté que la recherche a tendance à s'appuyer « sur de fausses représentations, une surgénéralisation, un grossissement unilatéral ou une mauvaise compréhension des données

⁴⁹ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beauchage, UOI

⁵¹ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter Di Gangi, SNA

⁵² *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter Di Gangi, SNA

⁵³ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beauchage, UOI

⁵⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

factuelles présentées par la tribu des Blood relativement à une revendication donnée ». Trouvant que « les agents mandatés par la Direction générale des revendications particulières utilisent souvent une phraséologie et des termes qui témoignent d'un parti pris à l'encontre de la tribu des Blood », ils estiment que certains « recherchistes ne semblent pas reconnaître le caractère unique et l'histoire particulière de la tribu des Blood »⁵⁵.

La tribu des Blood a également constaté des problèmes méthodologiques dans les recherches sur les revendications particulières comme des références mal citées ou pas citées du tout; la prise en compte et citation de documents qui n'ont rien à voir avec la revendication; qui aboutissent à des « conclusions qui ne sont pas étayées par les faits ». Puisqu'ils estiment que les paramètres ainsi que les recherches historiques et le rapport de confirmation contredisent souvent les renseignements fournis par la tribu des Blood, leurs représentants ont suggéré que les Premières nations soient consultées lors de la sélection des contractuels embauchés pour rédiger les rapports de confirmation pour AINC. La tribu des Blood aimerait également que les recherchistes tiennent compte des témoignages oraux dans leurs rapports⁵⁶.

5. Les communications sont mauvaises

La fonctionnaire de JC a déclaré au Comité, comme la plupart des autres témoins par la suite, que le délai le plus long dans le processus d'évaluation des revendications est le temps que prend JC quand AINC lui demande de fournir un « avis juridique ». JC a besoin d'un plus grand nombre d'avocats pour rédiger les avis juridiques sur les revendications particulières proposées, a-t-elle affirmé. JC trouve l'ancienneté des incidents problématique. Les revendications sont complexes parce que les dossiers factuels historiques sont épais et le droit est « est complexe et il est sujet à des interprétations divergentes »⁵⁷.

i) Besoin de communication

Même si AINC affirme privilégier le processus de négociation « parce qu'il conduit à des solutions mutuellement acceptables »⁵⁸, les Premières nations affirment que JC est le principal responsable de la très grande lenteur du processus, parce que JC est isolé et ne se retrouve jamais à la table avec les Premières nations⁵⁹. La mauvaise communication a été signalée à maintes reprises parmi les causes de l'inefficience et des délais.

On a fait valoir la nécessité d'améliorer les communications, d'effectuer des recherches communes et de mener des négociations significatives et efficaces par des observations des représentants et des avocats des Premières nations comme celle-ci :

Le défaut fondamental du système actuel réside dans le fait qu'on travaille pendant des années sans jamais parler de la nature des revendications et sans essayer de trouver des moyens de les régler⁶⁰.

Les parties ne se rencontrent presque jamais à l'étape de la « validation », qui peut prendre de cinq à dix ans et pendant laquelle la Première nation fait des recherches sur la revendication et présente les résultats à la Direction générale des revendications particulières (DGRP), la

⁵⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁷ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

⁵⁸ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart

⁵⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

⁶⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

DGRP commande la « recherche de confirmation », qui est envoyée à la Première nation pour examen, la DGRP envoie ensuite le tout au ministère de la Justice (JC), qui produit un avis juridique, et la Première nation est informée si la revendication a été acceptée ou rejetée par AINC. À chaque étape, les temps en vis-à-vis sont presque inexistant.

Le processus de règlement des revendications particulières est une forme de mécanisme de règlement des différends, mais son mode actuel de fonctionnement ressemble à une médiation sans médiateur. Il y a deux parties, les Premières nations et le Canada, sans personne pour les aider à avancer⁶¹.

La Commission des revendications des Indiens recommande plus de médiation entre les revendicateurs et le gouvernement tout au long du processus de revendication, pas seulement à la fin⁶².

Le Comité est sensible à la suggestion faite par Kim Fullerton et d'autres de recommander d'obliger « les parties à s'asseoir ensemble pour discuter, examiner les problèmes et chercher à trouver des solutions »⁶³.

ii) Besoin d'un mécanisme pour dénouer les impasses

Enfin, dans le témoignage sur l'état du processus actuel, des témoins ont fait remarquer au Comité qu'il n'existe pas de mécanisme adéquat pour régler les différends entre le Canada et une Première nation et entre le Canada et une province⁶⁴. C'est une autre cause de délai. Sans mécanisme de règlement des différends dans le système de négociation, les parties peuvent être obligées à s'adresser aux tribunaux.

6. Le processus porte sur des revendications complexes et variées

En entendant des témoins des Premières nations d'un territoire et de toutes les provinces sauf Terre-Neuve, le Comité a pu se faire une idée des différences régionales dans les revendications particulières, ce qui a contribué à surmonter la tendance initiale à penser que les revendications particulières touchent aux droits issus de traités dans les Prairies. Les revendications particulières peuvent aussi porter sur des questions comme les fonds en fiducie, la cession de terres de réserve, les baux, les droits de passage, les inondations et les arpentages. La période et le lieu rendent chaque revendication originale et distincte. À partir des témoignages entendus, le Comité en est venu à reconnaître que les origines historiques de ces revendications, conjuguées aux détails complexes qui se sont ajoutés avec le passage du temps, compliquent même les efforts les plus déterminés en vue de les régler.

Les témoins de la Colombie-Britannique se sont empressés de faire remarquer que la majorité des revendications particulières dans le système se concentrent dans cette province. Ils ont déclaré que le caractère unique des revendications particulières de la Colombie-Britannique doit être pris en considération dans toute nouvelle stratégie visant à réduire l'arrière des revendications particulières⁶⁵. S'exprimant au nom de l'Union des chefs

⁶¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁶² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

⁶³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

⁶⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle

⁶⁵ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC);

Délibérations, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

autochtones de la Colombie-Britannique (UBCIC), Debbie Abbott pensait non seulement que l'affectation des ressources consacrées au règlement des revendications de la Colombie-Britannique devraient refléter « le nombre de revendications particulières venant des Premières nations de la Colombie-Britannique », mais aussi qu'il faudrait créer une création un organe indépendant pour les revendications de la Colombie-Britannique seulement. Son message au Comité de la part de l'UBCIC était qu'il faudrait un organe indépendant par région en raison du caractère unique des revendications dans les diverses régions du pays. Quant à la composition de ces organes, elle a déclaré : « Nous voudrons que des membres de communautés indépendantes siègent à ce tribunal, qui ne représenteraient pas le gouvernement ni les Premières nations. »

La création de réserves en Colombie-Britannique est le produit d'une série d'anciennes commissions des réserves dans cette province. Le gouvernement fédéral n'a pas été aussi actif que dans certaines autres provinces, d'où la nécessité de tenir compte des antécédents particuliers des réserves en Colombie-Britannique dans le règlement des revendications particulières dans cette province⁶⁶.

Le Comité a aussi appris que le paysage des revendications particulières dans les Maritimes est unique parce que l'histoire remonte à une période antérieure à la Confédération. La situation dans les Maritimes ressemble à celle de la Colombie-Britannique. Dans les Prairies, la plupart des réserves ont été créées de manière assez simple en vertu de traités postérieurs à la Confédération.

Denis Brassard, qui représentait le Conseil tribal Mamuitun du Québec, a rappelé au Comité que de nombreuses provinces, comme le Québec, n'ont pas de processus de règlement des revendications particulières ou ne reconnaissent pas les revendications particulières. Par conséquent, la Première nation « ne connaît pas les résultats d'une négociation de ce genre avec la province »⁶⁷.

Étant donné que le gouvernement fédéral ne possède pas beaucoup de terres comparativement aux provinces, le règlement de nombreuses revendications porte sur des terres qui appartiennent aux provinces. Pour cette raison, le Comité a entendu que : « Le Canada ne peut pas agir unilatéralement dans un processus de règlement des revendications. Les dix provinces et les trois territoires doivent y participer. Autrement, il ne fonctionnera pas dans le cas des revendications qui remontent à une période antérieure à la Confédération »⁶⁸. »

L'expert-témoin Kim Fullerton a indiqué que « ces questions ne relèvent pas exclusivement de la compétence du Canada. Presque toutes les revendications d'avant la Confédération nécessitent une participation provinciale pour en arriver à un règlement »⁶⁹. Le Comité a appris que certaines provinces s'efforcent raisonnablement bien de régler les revendications, certaines mieux que d'autres.

[L]e gouvernement de l'Ontario refuse de siéger avec des représentants de la Commission sur les revendications particulières des Indiens parce qu'il ne veut pas

⁶⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

⁶⁷ *Délibérations*, 31 octobre 2006

⁶⁸ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁶⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

avoir affaire à elle. La médiation peut être difficile dans ces conditions parce que le règlement de la plupart sinon de toutes les revendications d'avant la Confédération nécessite la présence de la province à la table de négociation⁷⁰.

La participation des provinces est essentielle pour régler de nombreuses revendications.

Rejeter la responsabilité sur le dos du gouvernement fédéral ou de la province ne sert personne et retarder le règlement final des revendications particulières. Denis Brassard estimait que le gouvernement fédéral devrait agir au nom des gouvernements provinciaux durant les négociations. « Il ne devrait pas imposer aux provinces la moitié des indemnisations et laisser les Premières nations défendre leur cause auprès des gouvernements provinciaux. » Il a également suggéré que le gouvernement fédéral verse la part des indemnisations des provinces et se fasse rembourser ensuite par les provinces⁷¹.

B. Une nouvelle approche proposée

1. Adopter un nouvel état d'esprit

Le Comité s'inquiète gravement de l'incapacité des gouvernements successifs de reconnaître l'ampleur du problème que représentent les revendications particulières et d'y affecter les ressources nécessaires pour le corriger efficacement. Il reconnaît que – pour des raisons financières, économiques, juridiques, sociales, politiques, historiques et morales décrites ci-dessous dans la section IV – le gouvernement du Canada doit agir immédiatement pour démontrer son engagement envers le règlement équitable et rapide des revendications particulières valides.

La majorité des témoins étaient d'avis que le gouvernement doit adopter une nouvelle approche pour régler les revendications particulières. L'absence de mécanisme d'appel efficace pour contester l'inaction ou les décisions du gouvernement dans les revendications particulières envenime la situation actuelle⁷², mais il y a aussi un consensus grandissant que le gouvernement doit changer sa vision des revendications particulières.

Le conseil probablement le plus frappant est venu de plusieurs témoins qui ont demandé au Comité d'exhorter le gouvernement à reconnaître l'ampleur de la responsabilité éventuelle des revendications particulières et à réagir en conséquence. Les témoins spécialistes, juristes et des Premières nations ont demandé au Comité de recommander que les revendications particulières soient examinées dans « nouvel état d'esprit » – un état d'esprit qui reconnaît la responsabilité éventuelle à l'égard des revendications particulières dans le cadre de la dette nationale. Ceux qui prônent cette nouvelle approche estiment que le gouvernement devrait considérer les montants dus au titre des revendications particulières non pas comme « une dépense discrétionnaire mais comme un investissement de capitaux dans l'avenir »⁷³ des collectivités des Premières nations. Ils ont recommandé de reconnaître qu'il ne s'agit plus de dépenses de programmes⁷⁴.

Afin d'obtenir les fonds requis pour que le processus fonctionne, ces témoins ont indiqué que ce changement d'attitude s'impose pour que le gouvernement ne considère plus les

⁷⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁷¹ *Délibérations*, 31 octobre 2006

⁷² *Délibérations*, 8 novembre 2006, Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

⁷³ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

⁷⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

revendications particulières comme un programme pour les Premières nations un peu comparable aux programmes dans des domaines comme la santé, l'éducation et le logement. Les revendications particulières sont plus prioritaires. Leur priorité est proportionnelle aux injustices historiques à réparer et à l'accumulation de plus en plus grande de revendications particulières.

Les témoins des Premières nations et du gouvernement ont affirmé que les budgets actuels des ressources humaines et financières affectées au processus existant sont nettement insuffisants. Un grand nombre de témoins ont soutenu catégoriquement que le gouvernement doit travailler avec les organisations des Premières nations pour établir un organe indépendant chargé de régler les revendications équitablement et rapidement afin que les revendicateurs ne soient pas obligés de se tourner vers les tribunaux.

Plusieurs témoins ont mentionné les avantages qu'il y aurait à intégrer la médiation et d'autres mécanismes de règlement des différends au processus existant. L'organisme indépendant proposé par le Groupe de travail mixte aurait offert, entre autres, des services de facilitation, de médiation et d'arbitrage non exécutoire à la demande des parties.

Quelques témoins ont demandé expressément une campagne d'éducation publique afin de dissiper les inquiétudes du public. D'autres ont demandé des recherches sur les coûts sociaux et économiques du non-règlement des revendications particulières.

Adopter une nouvelle approche face aux revendications particulières était au cœur de la plupart des recommandations faites au Comité et dont l'éventail allait de l'amélioration du processus actuel à court terme jusqu'à son remplacement par un organe indépendant à long terme.

Le Comité a entendu des experts établir un lien direct entre les erreurs présumées du gouvernement fédéral par le passé, notamment le fait que le Canada n'a pas tenu la promesse faite dans la Constitution de respecter les droits ancestraux et issus de traités et les problèmes actuels de pauvreté, de chômage et de toxicomanie des Premières nations⁷⁵. Seule « l'ignorance incroyable du gouvernement du Canada quant à l'étendue et à la nature du problème des revendications particulières » peut expliquer que le ministre des Affaires indiennes ait pu déclarer en 1991 que toutes les revendications particulières seraient réglées en 2000⁷⁶. Le Comité a entendu que le moment est maintenant venu d'admettre qu'AINC et JC n'ont pas la crédibilité, l'autorité, l'expertise et les ressources nécessaires pour résoudre le problème du règlement des revendications particulières.

Si le nombre des revendications et le passif éventuel correspondant étaient connus, ils constituerait la preuve de l'insuffisance flagrante des ressources affectées à ce processus par le gouvernement et surtout par Affaires indiennes et du Nord Canada. Ce serait extrêmement embarrassant⁷⁷.

⁷⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt; *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

⁷⁶ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁷⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

2. Les revendications particulières dans l'optique économique

Bryan Schwartz, Jerome Slavik, Alan Pratt et d'autres ont fait valoir que le règlement des revendications particulières devrait être perçu comme une étape logique d'un plan d'action économique et non comme un élément du programme des griefs et des obligations juridiques. Le professeur Schwartz a présenté la contribution positive apportée par le règlement des revendications :

La résolution des revendications particulières est le seul accroissement de capital réel que ces bandes peuvent investir dans leur population, leur capital humain et leur économie afin de devenir autonomes, de ne plus nuire aux ressources et de contribuer au bien-être fiscal du Canada. Voilà la réalité du Canada. Lorsque les revendications particulières des bandes sont réglées, les ressources sont placées dans des fonds en fiducie et les bandes favorisent ainsi le développement communautaire et leur autonomie⁷⁸.

M. Slavik a ajouté : « Il faut restituer aux Premières nations leur capacité de participer aux économies régionales⁷⁹. »

Tous les témoins ont laissé supposer et certains ont même déclaré que « des avantages humains et des facteurs positifs découlent du règlement de ces revendications⁸⁰ ». En faisant du règlement des revendications particulières un vecteur d'investissement et de capitalisation pour les Premières nations, on en ferait « un instrument clé destiné à restituer aux Premières nations les terres et les ressources économiques dont elles avaient été privées par suite du non-respect des traités et de la violation des obligations légales⁸¹ ».

Le Comité a été avisé que la portée des obligations pouvant incomber au Canada et le coût des possibilités perdues pour les Premières nations doivent être évalués intégralement afin que le Cabinet et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) aient l'information budgétaire nécessaire à la conception et à la mise en place d'un cadre efficace de règlement des revendications⁸².

M. Slavik a avisé le Comité que « sur la base des données de M^{me} Stewart, le passif éventuel en cours était estimé en 2005 à un minimum de six milliards de dollars.

Ma propre estimation – que les experts du domaine jugeraient fondée, je crois – atteint au moins le double de ce chiffre ». Dans son témoignage et son exposé subséquent, il a souligné que « les revendications des Premières nations et les poursuites connexes comptent parmi les plus importants passifs financiers et responsabilités légales éventuels du gouvernement du Canada dont il est au fait... Ils exigent une réponse exclusive, cohésive et systématique...⁸³ ».

Dans son témoignage, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a demandé que la vérificatrice générale étudie les politiques du gouvernement en matière de revendications globales et particulières en se concentrant spécifiquement sur l'incidence des revendications

⁷⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁷⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

⁸⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁸¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

⁸² *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁸³ Mémoire soumis par Jerome Slavik; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

particulières sur la dette nationale⁸⁴. La vérificatrice générale a mentionné au Comité que son Bureau étudierait toute demande d'examen des revendications particulières⁸⁵.

On a proposé plusieurs nouvelles approches, dont l'affectation d'une partie de l'excédent de 13 milliards de dollars au remboursement progressif du passif des revendications particulières⁸⁶. On a avancé que l'on pourrait payer les règlements à même les recettes générales (le Trésor), tout comme on l'a fait pour les pensionnats, et non à partir des budgets d'AINC⁸⁷. L'APN a proposé l'étude d'un plan semblable à celui utilisé pour la négociation et le versement de l'indemnisation aux victimes des pensionnats⁸⁸.

Le professeur Schwartz a reconnu qu'une démarche pratique est nécessaire :
Nous devons d'abord régulariser la situation afin que la hausse ne soit pas constante.
Il est possible de le faire d'ici cinq à sept ans. Un investissement d'environ
30 millions de dollars permettrait au personnel du ministère de la Justice de traiter les
revendications. Je crois que le budget actuel n'est que de 5 millions de dollars. Il
faudrait de 800 millions à 1 milliard de dollars par année pour payer les
revendications⁸⁹.

Pour le professeur Schwartz, ces chiffres sont une estimation des investissements nécessaires pour régulariser la situation et non seulement pour régler maintenant une dette en souffrance⁹⁰.

Le Comité a invariablement entendu qu'on doit hausser le plafond actuel de l'enveloppe des règlements. L'APN recommande l'affectation d'un milliard et demi de dollars pour relancer le processus et régler l'arriéré des revendications particulières⁹¹.

La négociation des règlements des revendications particulières soulève d'autres questions, entre autres, les Premières nations étant persuadées par AINC « d'emprunter de l'argent au gouvernement fédéral pour payer ses propres obligations puisque la partie fédérale n'a pas assez d'argent pour financer ses évaluations et ses études sur la perte de jouissance⁹² ».

Certains, comme la tribu des Blood, veulent une indemnisation forfaitaire et non des paiements échelonnés. « Ils devraient recevoir une indemnisation globale afin qu'ils puissent planifier intégralement le développement et les investissements communautaires⁹³. » L'Union des Indiens de l'Ontario (UIO) est d'avis que le gouvernement et les Premières nations devraient fixer ensemble les limites d'indemnisation de la nouvelle politique sur les revendications particulières⁹⁴.

⁸⁴ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁸⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006

⁸⁶ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁸⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

⁸⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁸⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁹⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁹¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹² *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁹³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006

L'APN a invité le gouvernement à s'engager à réduire de façon significative le nombre de revendications particulières dans les trois à cinq prochaines années⁹⁵. » L'UIO a pour sa part suggéré que la nouvelle politique prévoit un délai de cinq ans pour le traitement des revendications particulières. Le délai pourrait être prolongé à dix ans dans des circonstances particulières. L'UIO était d'avis que la nouvelle politique doit comprendre des mesures d'application et des sanctions pour le non-respect des délais⁹⁶.

3. L'établissement d'un processus géré efficacement

Combler les retards énormes du processus exige engagement, dévouement, expérience, connaissances et collaboration de la part de tous les intervenants⁹⁷.

Le Comité a appris que les politiques sur les revendications particulières devraient être plus « éclairées »⁹⁸. Au moins un témoin était d'avis que l'élaboration de nouveaux processus n'était pas obligatoire et qu'on pourrait en arriver à de meilleurs résultats en modifiant le système actuel⁹⁹. Un autre témoin a déclaré que les revendications particulières devraient être perçues comme une question apolitique¹⁰⁰. Plusieurs témoins de Premières nations et leurs mandataires revendicateurs ont indiqué que l'évaluation des revendications par le gouvernement devrait être moins rigoriste et plus transparente.

Même s'ils ont exprimé ce souhait de différentes façons, tous les témoins veulent une rationalisation du processus¹⁰¹. Le ministre est d'avis qu'il faut déterminer rapidement les revendications particulières valides, car les revendications non justifiées « absorbent des ressources qui devraient être affectées aux revendications fondées¹⁰² ». Tous plaident en faveur de lignes directrices et de procédures d'évaluation des revendications particulières afin de réduire les dédoublements et d'améliorer la communication¹⁰³. Les Premières nations ont aussi besoin de connaître les méthodes utilisées pour déterminer le bien-fondé d'une revendication pour ne pas avoir à chercher aveuglément une preuve susceptible de convaincre le gouvernement bu bien-fondé de leur revendication¹⁰⁴.

Le Comité a entendu que l'amélioration des communications avec les Premières nations et la participation de celles-ci étaient nécessaires, surtout au moment de prendre des règlements pour gérer des institutions et des programmes et pour ériger des normes¹⁰⁵. On devrait fournir l'information aux Premières nations afin qu'elles « puissent avoir accès à un corpus de décisions, un corpus d'opinions juridiques¹⁰⁶ », tout comme le gouvernement.

⁹⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹⁶ *Délibérations*, 21 novembre 2006

⁹⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

⁹⁸ *Délibérations*, 22 novembre 2006, Rick O'Brien, Council of Yukon First Nations

⁹⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

¹⁰⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine

¹⁰¹ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹⁰² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹⁰³ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹⁰⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006, John Beauchage, UOI

¹⁰⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada

¹⁰⁶ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

4. Moins de litiges

« Nous souhaitons que la Couronne change d'attitude en matière de litiges¹⁰⁷. » « Le recours aux tribunaux est de moins en moins possible. Les tribunaux s'empressent d'appliquer des périodes de prescription¹⁰⁸ », et ils ne sont donc pas une tribune accessible ou appropriée.

La plupart des Premières nations n'ont pas des ressources financières, comme le gouvernement, pour mener une poursuite de cinq à sept ans. De plus, en cour, elles font face à plusieurs défis *techniques* dont des normes rigoureuses de preuve, des prescriptions rigides, des défenses musclées et des critères différents pour l'indemnisation et des dommages¹⁰⁹.

Le « gouvernement du Canada ordonne à ses avocats de recourir à tous les artifices de procédures possibles pour retarder le procès, chercher des faux-fuyants, compliquer les choses et faire monter les frais juridiques » et cette façon de procéder « n'est pas une façon honorable d'agir à l'égard d'une dette juste¹¹⁰ ».

L'APN a fait savoir au Comité qu'elle veut que le gouvernement précise les périodes de prescription visant les revendications qui sont maintenant statuées par les provinces, ce qui crée des normes différentes à la grandeur du Canada. L'APN souhaite donc que des fonds soient accordés aux Premières nations pour régler le coût des litiges si elles ne désirent pas suivre le processus de règlement des revendications particulières¹¹¹.

5. La création d'un organisme indépendant

Le ministre Prentice a déclaré devant le Comité qu'il faut mettre en place un organisme indépendant de règlement des revendications. Selon lui, cet organisme « pourrait mesurer les progrès, contrôler les progrès, faire avancer les dossiers et rassembler les parties ». Afin que cet organisme indépendant puisse accélérer le règlement, le ministre était d'avis que le gouvernement et les Premières nations devaient accepter d'être liés à ses décisions¹¹².

Les Premières nations ont expliqué au Comité qu'un organisme indépendant doit garantir l'équité et le règlement rapide des revendications particulières¹¹³. Pour le professeur Coyle, cet organisme serait capable de régler les revendications litigieuses rapidement et jouirait du même respect que les tribunaux¹¹⁴. L'APN favorise la création d'une commission indépendante des revendications et croit que celle-ci est essentielle à l'amélioration du processus actuel¹¹⁵. Les Premières nations croient qu'elle est nécessaire pour éliminer le conflit d'intérêt comme le recommandait le rapport du GTM¹¹⁶. Elles pensent donc qu'elles et le gouvernement devraient mettre ensemble sur pied cet organisme indépendant¹¹⁷.

¹⁰⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹⁰⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁰⁹ Mémoire soumis par Jerome Slavik

¹¹⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹¹¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹¹² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹¹³ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB; *Délibérations*, 7 novembre 2006, BCSCC

¹¹⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹¹⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹¹⁶ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA; *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹¹⁷ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

Le ministre Prentice croit que le gouvernement du Canada, en tant que centre d'excellence, doit être relié institutionnellement à l'organisme¹¹⁸. Denis Brassard est d'avis que l'organisme aidera à constituer un corpus d'opinions et de doctrines sur les revendications particulières ainsi que sur les « manquements qui sont acceptables ».

Il pense qu'il serait imprudent de *légaliser* l'organisme indépendant en raison de l'absence de jurisprudence¹¹⁹. La vérificatrice générale a souligné que l'organisme indépendant devra « recevoir le financement nécessaire afin d'éviter que des retards ne se reproduisent¹²⁰ ».

Les Premières nations veulent un organisme indépendant qui fera en sorte que les revendications ne dorment pas dans le système pendant des décennies. Elles veulent aussi un mécanisme qui obligera le gouvernement à prendre une décision et qui pressera les Premières nations et le gouvernement à en arriver à une entente¹²¹. La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan souhaite que l'organisme indépendant puisse prendre des décisions exécutoires¹²². Le chef Morris Shannacappo, représentant le Centre de recherche sur les droits ancestraux et issus de traités du Manitoba (TARR), était d'avis qu'un représentant des Nations Unies pourrait agir en tant qu'observateur ou de membre de l'organisme¹²³.

Des témoins de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont mentionné la création d'un organisme indépendant dans chaque province ou région¹²⁴. Le chef du Grand conseil Beaucage de l'UIO percevait pour sa part un organisme de cinq à six membres composé de juges à la retraite et de membres des Premières nations¹²⁵. La tribu des Blood croit que les Premières nations devraient avoir voix dans les nominations initiales et les renouvellements¹²⁶.

La façon d'établir l'organe indépendant a été bien sûr soulevée aux audiences. La plupart des témoins soutiennent qu'il serait trop long et sans doute inutile de repartir à zéro quand tant d'efforts ont été consacrés à la question il y a quelques années.

Beaucoup endossent la recommandation du professeur Schwartz et de l'Assemblée des Premières nations : reprendre le dossier où il était avant l'adoption de la *Loi sur les règlements des revendications particulières*¹²⁷. On affirme que le gouvernement doit établir, de concert avec les Premières nations, une commission indépendante¹²⁸. En d'autres mots, l'APN et le fédéral devraient négocier un ensemble modeste de changements à la *Loi*, pour en corriger les lacunes principales; les parties devraient collaborer à résoudre le problème¹²⁹.

Comme la plupart des revendications particulières en suspens émanent de Colombie-Britannique, le Comité donne beaucoup d'importance à l'avis du grand chef Ken Malloway,

¹¹⁸ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹¹⁹ *Délibérations*, 31 octobre 2006

¹²⁰ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

¹²² *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²³ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²⁴ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006

¹²⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹²⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹²⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

du Comité des revendications particulières des Premières nations de la Colombie-Britannique, qui juge que les recommandations du Groupe de travail conjoint sont une piste de réforme valable¹³⁰.

Au nom du Secrétariat de la nation algonquine, Peter Di Gangi a donné un avis sur le travail du Groupe de travail conjoint :

Le développement de l'organe indépendant devrait suivre les recommandations du Groupe de travail, à cause des compromis acceptés par les Premières nations et les gouvernements pour parvenir à un consensus et une approche équilibrée¹³¹.

[TRADUCTION]

La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FSIN) propose la structure suivante :

D'abord une commission chargée de faciliter les négociations.

Ensuite le tribunal qui statue sur les revendications si elles ne peuvent pas être résolues à la première étape. Si, à tout moment, le revendicateur n'est pas satisfait de la commission, on peut passer à la décision¹³².

L'APN propose 7 commissaires, juges ou arbitres; et peut-être 7 de plus pour traiter les revendications qui arrivent, si on veut suivre la structure de la *Loi sur le règlement des revendications particulières*.¹³³

L'APN et la FSIN recommandent des échéances fixes pour l'examen, la décision et la surveillance des négociations de la revendication; si l'échéance est dépassée, la Première Nation devrait pouvoir demander une décision exécutoire¹³⁴. Les avocats Alan Pratt et Ron Maurice ont dit au Comité qu'un organe exécutoire « est un monstre redoutable. Des gens rationnels voudront l'éviter à tout prix s'ils courent le risque de perdre, ce qui les encourage à rechercher un règlement négocié...¹³⁵ ».

L'APN désire participer à la révision de la loi par la commission indépendante dès qu'elle sera créée¹³⁶. La FSIN considère que l'organe indépendant doit faire rapport au Parlement¹³⁷. Son directeur de la recherche, Jayme Benson, indique que les recommandations du Groupe de travail conjoint empêcheraient qu'il y ait un « chéquier que l'on peut utiliser à sa guise » pour distribuer les fonds. « Il y aurait plutôt un plafond sur les dépenses de l'organe pour régler les revendications¹³⁸. M. Pratt nous a dit que les Premières nations ne veulent pas de chèque en blanc, « mais un gros chèque »¹³⁹.

¹³⁰ *Délibérations*, 7 novembre 2006

¹³¹ *Délibérations*, 21 novembre 2006

¹³² *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹³³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹³⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹³⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹³⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹³⁷ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹³⁸ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN

¹³⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

M. Slavik endosse les recommandations du Groupe de travail, comme d'autres avocats et universitaires entendus; il propose de faire de l'organe un bureau indépendant de règlement des revendications et des droits, faisant rapport directement à un groupe de ministres supérieurs englobant ceux de la Justice, des Finances, du Conseil du Trésor et des Affaires indiennes¹⁴⁰. Il recommande que l'organe ait un mandat large propre à attirer des personnes compétentes et motivées aptes à relever les défis politiques, économiques et juridiques parmi les plus exigeants du Canada. L'organe devrait s'attaquer aux plus de 800 revendications en souffrance, dont le nombre augmente toujours¹⁴¹. [P]eu importe comment on s'y prendra, il faudra de 20 à 25 ans pour éliminer l'arrière et résoudre ces revendications¹⁴². [S'il faut diriger les pays comme ... une entreprise, nous devons évaluer [cette dette légitime] et commencer à la rembourser. Cela ne se fera pas du jour au lendemain¹⁴³ ».

Pour le FSIN, il faudra un ou deux ans pour passer du système actuel à un organe indépendant, avec la collaboration de l'APN et du fédéral¹⁴⁴. Selon le professeur Schwartz, l'organe offrira l'avantage de pouvoir examiner les réussites et voir à les généraliser¹⁴⁵.

Si ce sérieux engagement à régler les revendications se concrétise et que nous commençons à régler 50 ou 100 revendications par année, certaines catégories... n'auront très rapidement plus de secrets. Les représentants du ministère de la Justice se familiariseront avec les modalités précédentes et pourront comparer certaines revendications. Ce sera la même chose du côté des Premières nations. Il est possible de regrouper les revendications dans un cadre gérable et d'améliorer considérablement l'administration. Certaines expériences ont connu du succès, mais il nous faut ... un système exhaustif dans lequel situer ces expériences et s'assurer qu'un maximum de connaissances en découle¹⁴⁶.

Le professeur Schwartz a dit au Comité qu'il serait plus facile d'améliorer les procédures en vertu d'un nouveau cadre¹⁴⁷. Évoquant la procédure actuelle des ministères des Affaires indiennes et de la Justice, il juge difficile de tirer profit de l'expérience quand les revendications territoriales se règlent règle au rythme de 10 par an¹⁴⁸.

6. Démarche législative différente du projet de loi C-6 et de la Loi

Le Comité ne sent pas la nécessité, dans son rapport, d'aller dans le détail des lacunes de la *Loi*. Les témoignages sont disponibles dans le compte rendu des audiences des comités parlementaires sur ce sujet, il y a quelques années. Comme le résume Alan Pratt : le Groupe de travail a convenu d'un ensemble de principes et d'un avant-projet de loi, mais dans la *Loi*, ces principes ont été déformés et modifiés. Le gouvernement s'est déchargé de la quasi-totalité de ses responsabilités¹⁴⁹.

¹⁴⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006 et dans le mémoire soumis par Jerome Slavik

¹⁴² *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹⁴⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁴⁷ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

Devant nous, le professeur Schwartz a dit du bien du projet de loi C-6 : le processus parlementaire « a presque fonctionné »; il est maintenant temps d'achever l'ouvrage. Selon lui, le projet de loi renferme un cadre financier à perfectionner, qui donne au gouvernement fédéral la marge qu'il recherchait pour ne pas avoir à s'imposer des obligations immédiates en une seule année. « Cette question a fait l'objet de discussions et de négociations¹⁵⁰ ». Dans son témoignage, la tribu Blood s'est dite d'accord : on peut corriger la *Loi* et la rendre juste pour la participation des Premières nations « à toutes les étapes, y compris aux débats politiques, aux communications, au règlement des questions techniques et à la rédaction »¹⁵¹.

Comme l'ont dit plusieurs témoins dont le professeur Schwartz, un des problèmes de la *Loi* c'est d'imposer tout le fardeau de la divulgation à la Première nation et de ne pas obliger le ministre à motiver le rejet d'une revendication¹⁵². Un autre problème de la *Loi*, c'est qu'elle donne au gouvernement un temps illimité pour répondre à une revendication, qui peut demeurer en suspens aussi longtemps que le gouvernement le veut¹⁵³. La plupart des témoins semblent convenir de la nécessité d'un organe indépendant largement inspiré des recommandations du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada, permettant la négociation et la médiation avec des échéances précises et exécutoires et des moyens de dénouer les impasses¹⁵⁴.

Le professeur voit le progrès possible grâce à une « convergence historique extraordinaire ». Les appuis à la position du Groupe de travail conjoint de la 37^e législature sont aujourd'hui majoritaires dans la 39^e. Rembourser la dette nationale est acceptable à la fois pour le gouvernement libéral et le gouvernement conservateur. Les personnes qui connaissent bien les revendications sont le grand chef de l'Assemblée des Premières nations et le ministre des Affaires indiennes. En outre, l'actuel projet de loi fédéral sur la responsabilité insiste sur la transparence et l'équité¹⁵⁵.

Devant nous, le ministre Prentice a déclaré que comme la *Loi* est inacceptable aux yeux des Premières nations, il faut la réformer, la réécrire ou carrément l'abandonner.

Il s'agit du problème fondamental de la *Loi* : si les Premières nations ne croient pas à l'intégrité du processus, ça ne marchera pas. Le processus de règlement des revendications particulières est une solution de rechange aux procédures judiciaires. S'il est mal équilibré ou partial, les Premières nations n'y feront pas confiance et ils ne s'en serviront pas. Il restera le recours aux tribunaux et le mécontentement¹⁵⁶.

L'Assemblée des Premières nations nous a formulé les recommandations suivantes :

- L'APN et le gouvernement fédéral doivent nommer et renommer ensemble les responsables de l'organe de règlement pour garantir que celui-ci demeure indépendant et impartial, à l'abri de tout conflit d'intérêts réel ou apparent.

¹⁵⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁵¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁵² *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁵³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁵⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹⁵⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁵⁶ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

- Le ministère des Affaires indiennes doit être réformé pour empêcher que le fédéral puisse retarder les règlements et tirer des avantages financiers de son inaction. Il faut des échéances précises à chaque étape de la révision, de la négociation et du règlement des différends.
- Il faut plafonner les sommes versées aux Premières nations après le règlement; le plafond doit être suffisant pour garantir au moins que la majorité des revendications pourront franchir cette étape et que celles dépassant un plafond puissent être examinées de façon objective par la commission.
- Il faut réservier un traitement équitable aux revendications dont le montant dépasse le plafond établi.
- Le système doit tenir compte des différences légales, historiques et conjoncturelles, entre les régions. La réduction de l'arriéré doit s'appliquer dans une proportion raisonnable à toutes les régions¹⁵⁷.

La vérificatrice générale a rappelé au Comité les limites des solutions législatives. Elle craint qu'une loi définissant seulement les attributions ne puisse garantir l'application des règlements des revendications dans un délai raisonnable. En examinant le monde de règlement visant les titres fonciers des traités, son bureau a constaté que « le suivi et la mise en œuvre de tout le reste doivent être améliorés par l'établissement d'un meilleur processus et d'un suivi plus rigoureux »¹⁵⁸.

7. Étendre la médiation et la recherche conjointes

Dans son étude, le Comité a appris que l'approche collégiale et les recherches conjointes utilisées à compter de 1997 dans le projet pilote appliquée aux 13 revendications potentielles de la Première nation de Michipicoten constituent un succès sans précédent. Dans le projet pilote, la Commission des revendications des Indiens a été un médiateur très précieux, président des réunions et coordonnant les études sur l'aliénation.¹⁵⁹

Cette méthode a permis de résoudre les revendications des Michipicotens en moins de temps et à moindre coût. Kim Fullerton, avocat pour la Première nation et ancien membre de la Commission des revendications des Indiens concède qu'il s'agit d'un rare exemple de réussite, qui montre les possibilités de la recherche conjointe et des réunions des parties avec un médiateur. Selon lui, on doit envisager la recherche conjointe chaque fois que c'est possible, afin de réduire les coûts et les délais¹⁶⁰.

En 1991, on a constitué la Commission des revendications des Indiens avant tout pour faire enquête à la demande des Premières nations sur les revendications rejetées. Cependant, selon le chef régional pour le Yukon Rick O'Brien : La Commission est un tigre de papier et qu'il ne peut ni imposer ses décisions à une partie, ni la lier à ses décisions, surtout dans le cas de la Couronne¹⁶¹. Au fil des ans, la Commission a cherché à étendre son mandat de médiation. Quoiqu'il en soit, l'Assemblée des Premières nations constate que l'absence de mécanisme de

¹⁵⁷ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹⁵⁸ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁵⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁶⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁶¹ *Délibérations*, 22 novembre 2006, Rick O'Brien, Council of Yukon First Nations

règlement des différends particuliers au sein des procédures des ministères des Affaires indiennes et de la Justice envenime la situation en n'offrant aucun recours d'appel à la Première nation¹⁶².

La fonctionnaire du ministère de la Justice qui a comparu devant nous dit ceci de la Commission :

La Commission des revendications particulières des Indiens est mal utilisée : les revendications qu'elle revoit diffèrent passablement de celles que le ministère de la Justice a revues à l'origine [TRADUCTION]¹⁶³.

Elle a affirmé que dans les faits, le mandat de la Commission est aujourd'hui différent de ce qui était prévu à l'origine¹⁶⁴.

8. Éduquer davantage

Wayne Nicholas de la Première nation de Tobique considère que l'action éducative sur les droits ancestraux et issus des traités du Atlantic Policy Congress est un « cadeau du ciel ». Pour les revendications particulières, il estime « qu'il faudrait faire plus à ce chapitre — au fur et à mesure que les revendications atteignent leur point culminant, le grand public est mieux renseigné et souhaite qu'elles soient toutes réglées¹⁶⁵ ».

Le chef Shannacappo du Manitoba est également favorable à plus d'éducation destinée au public:

Le public devrait comprendre que nos Premières nations ne demandent que justice pour régler les injustices commises dans le passé concernant la propriété et, dans la plupart des cas, les terres qui leur ont été attribuées¹⁶⁶.

Le chef national Phil Fontaine et d'autres témoins ont évoqué les craintes mal fondées du public : Nous devions mieux éduquer et informer les Canadiens sur les revendications, leur nature et leur origine¹⁶⁷.

De nombreux Canadiens ont peur des revendications territoriales. Les gens craignent vraiment que si une revendication se règle, ils soient dépossédés de leurs terres et de leur propriété et privés de leurs droits. Pour les Premières nations, il n'a jamais été question de priver qui que ce soit des droits dont nous devrions tous jouir¹⁶⁸.

Le chef national a affirmé que l'APN désire aider le Canada à sensibiliser les Canadiens aux revendications des Premières nations et à leur histoire¹⁶⁹.

¹⁶² *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁶³ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁴ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁵ *Délibérations*, 17 octobre 2006

¹⁶⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁶⁷ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN; *Délibérations*, 22 novembre 2006, John Beauchage, UOI

¹⁶⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁶⁹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

IV. RAISONS POUR RÉGLER LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Le Canada a trop longtemps tardé à corriger les griefs historiques qui résultent des actions des agents des Indiens et de ses autres fonctionnaires; les retards sont nettement déraisonnables.

A. Impératifs moraux

Observant en 1991 que : « le règlement des revendications territoriales particulières est essentiellement une question de droits de la personne », l'ex-vice-président de la Commission des revendications des Indiens, M. Jim Prentice, ajoutait que la société canadienne serait ultimement jugée sur la façon qu'elle règle ces revendications¹⁷⁰. Lorsqu'il a comparu devant nous en tant que ministre, en novembre 2006, il était du même avis : « Dans la mesure où les revendications sont légitimes, le peuple canadien a véritablement des obligations morales et légales envers les Premières nations¹⁷¹ ».

Les membres du Comité ont fait des commentaires semblables devant les témoins. En 2003, quand la Commissaire en chef des revendications des Indiens a comparu, elle a défini les revendications spécifiques comme une question de justice sociale¹⁷².

La cote canadienne à l'Indice de développement humain des Nations unies recule en grande partie à cause du sort des Premières nations; il nous semble qu'un traitement juste et équitable pour ces dernières devrait amener les dépenses à peu près au niveau de la population canadienne en général. Ailleurs, on a souligné que les sommes versées aux Premières nations ne suivent pas leur croissance démographique.

Dans le climat d'affrontement où baigne la procédure actuelle, les Premières nations ont toujours l'impression d'être en conflit avec le ministère de la Justice¹⁷³ qui conseille le MAIN; c'est ce dernier qui fait l'objet des plaintes et doit également les résoudre. Ils ont l'impression que l'évaluation des revendications ne semble pas avoir pour but de déterminer leur bien-fondé, mais plutôt de réduire au minimum la responsabilité de l'État¹⁷⁴.

Pourquoi les revendications restent-elles en suspens? Parce qu'à court terme, il coûte moins cher d'en parler que de les régler. Le professeur Schwartz considère qu'un organe indépendant « est une nécessité morale et pratique puisque la politique sur les revendications particulières est un désastre »¹⁷⁵.

B. Impératifs financiers et économiques

Le professeur Coyle affirme qu'il y a cinq ans, le Canada évaluait la valeur des revendications particulières à 2,6 milliards de dollars. Si le plafond annuel de ces revendications était fixé à 100 millions, il faudrait 26 ans pour les régler, et il s'agit probablement d'une sous-estimation¹⁷⁶. Nous n'avons pas pu préciser la valeur du règlement des revendications

¹⁷⁰ Communiqué de la CRI, 3 décembre 2001, affiché au site http://www.indianclaims.ca/pdf/prenticeresignation_fr.pdf

¹⁷¹ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹⁷² Renée Dupuis, CRI, 11 juin 2003, *Témoignages*, fascicule 18

¹⁷³ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq de l'Île-du-Prince-Édouard

¹⁷⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

¹⁷⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁷⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

particulières,¹⁷⁷ mais il semble bien que cette dette cumulée augmente rapidement, car de nouvelles revendications sont présentées chaque année¹⁷⁸.

Le professeur Coyle réfute l'opinion répandue selon laquelle le problème est insoluble : « On ne pourra jamais régler les griefs. Il n'y aura jamais assez d'argent. » Selon lui, si le gouvernement et les Canadiens comparaient le coût de l'inaction, à Caledonia et ailleurs, à celui du règlement, ils trancheraient en faveur de ce dernier.

Familier de la situation à Caledonia, il ajoute : « Reporter le remboursement alors que l'aménagement urbain se poursuit et que les intérêts s'accumulent ne peut que faire gonfler la facture finale du règlement. Le retard entraîne l'incertitude économique et juridique permanente quant aux coûts. Enfin, retarder le règlement des revendications comme les journaux le rappellent, la frustration et la colère de la population, le risque d'affrontement et d'une flambée des coûts financiers et humains des interventions policières¹⁷⁹ ».

À l'été 2006, on a cru l'économie du Canada menacée quand les Premières nations manitobaines étaient sur le point de bloquer la ligne principale du CN pour protester contre la lenteur du règlement de leurs droits fonciers issus de traités et d'autres revendications particulières. L'instigateur de cette menace était le chef Terrance Nelson de la Première nation de la rivière Roseau. Il a imploré le gouvernement du Canada, un « gouvernement immigrant » de répondre correctement aux revendications particulières :

Pendant que les wagons débordent de biens valant des milliards, les nôtres vivent dans la pauvreté, avec des écoles, des logements, une santé et une qualité de vie de moindre qualité¹⁸⁰.

Selon le Manitoba Treaty and Aboriginal Rights Centre, « il serait plus économique et plus logique que les Premières nations et le gouvernement collaborent à instaurer un système indépendant disposant de ressources suffisantes¹⁸¹.

Plus de fonds pour régler les revendications est la meilleure solution à long terme, nous dit-on, parce que cela sauverait considérablement d'argent au pays. Le professeur Coyle nous a rappelé que les poursuites visant les revendications particulières coûtent très cher, bien plus que les négociations. Il a dit que l'argent que le fédéral utilise dans les poursuites serait mieux employé à régler les revendications hors cour, comme le prévoyait la politique sur les revendications particulières¹⁸².

Le ministre Prentice et de nombreux témoins nous ont dit que les règlements de revendication créent des occasions de développement économique chez les Premières nations¹⁸³. L'APN se dit prête à aider le Canada à étudier comment le règlement des

¹⁷⁷ La dette globale du ministère des Affaires indiennes et du Nord dans les revendications et les poursuites en cours ou envisagées est chiffrée à 15 milliards de dollars (15 354 800 k\$) dans son rapport sur le rendement ministériel de 2004-2005 (p. 47).

¹⁷⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁷⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle

¹⁸⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006, 22 novembre 2006

¹⁸¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁸² *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁸³ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu Blood; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC; *Délibérations*, 22 novembre 2006, chef Terrance Nelson, Première nation de la rivière Roseau

revendications particulières réduirait la dépendance socio-économique et les autres formes de dépendance des Autochtones à l'endroit du Canada.

Selon le professeur Schwartz et d'autres témoins, la solution, à la fois pour les revendications particulières et développement économique est la suivante : « appliquons cette même philosophie à un aspect pressant de la dette nationale, et nous avons tous les ingrédients d'une solution réalisable »¹⁸⁴. L'argent destiné au règlement des revendications, une fois dans les mains des Premières nations, contribuerait au développement humain, à l'investissement dans le capital humain, à l'éducation et au bien-être, permettrait de développer des communautés plus fortes de gens talentueux qui contribueraient à l'économie locale par leur profession et leur métier¹⁸⁵.

Le professeur Coyle propose que les sommes versées par un organe neutre indépendant soient traitées comme des ordonnances de tribunaux, et proviennent du Trésor comme les autres règlements consentis aux dépens du Canada. Il suggère « d'établir un budget global pour les règlements susceptibles d'être accordés dans une année donnée, disons 300 ou 400 millions de dollars; il faudrait négocier le tout ». « Ainsi, le tribunal pourrait rendre des décisions selon l'obligation juridique, et le gouvernement ne serait pas surpris à la fin de l'année de devoir débourser 3 milliards de dollars. Le maximum pouvant être accordé serait connu à l'avance¹⁸⁶. »

C. Impératifs politiques et historiques

Aiguillonnées par les tribunaux, les politiques des années 1970 et 1980 qui ont donné au MAIN le pouvoir de résoudre les revendications particulières ont eu tôt fait d'être critiquées parce qu'elles plaçaient le Canada en conflit d'intérêts.

Le Comité s'est souvent fait dire à quel point l'arrière des revendications engendre frustration et friction avec le gouvernement, et à quel point les doléances historiques perdurent¹⁸⁷. Les Premières nations de Colombie-Britannique ont réclamé du Comité l'assurance que les revendications futures seraient examinées rapidement et négociées en toute bonne foi¹⁸⁸. « Ne vous y trompez pas, à moins d'une réforme véritable à brève échéance, ce n'est qu'une question de temps avant que des incidents comme ceux d'Oka, d'Ipperwash et de Caledonia ne se produisent dans toute la Colombie-Britannique. Le temps presse. Notre patience est à bout¹⁸⁹. » En Colombie-Britannique, on est convaincu que si la situation actuelle perdure, il ne reste qu'une alternative : les poursuites judiciaires ou la confrontation, qui coûtent cher toutes deux non seulement en ressources et en temps, mais compromettent également le développement des bonnes relations entre les Premières nations de Colombie-Britannique et le Canada¹⁹⁰.

Retarder les règlements accroît l'incertitude politique et perpétue les stéréotypes négatifs des Premières nations¹⁹¹. Les gens qui ont perdu patience peuvent recourir à des gestes

¹⁸⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁸⁷ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA; *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice

¹⁸⁸ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁸⁹ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

¹⁹⁰ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁹¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN

désespérés. Comme l'explique le chef Terrance Nelson de la Première nation de la rivière Roseau :

Nous sommes dans une impasse sans savoir comment en sortir. Notre seule solution, c'est de déclarer qu'on a trahi notre traité, de refuser à Enbridge, au CN, l'accès à nos terres et de donner à nouveau l'impression d'être des Indiens militants. Je ne sais vraiment pas quoi faire d'autre. Nous avons intenté autant de poursuites que possible. Nous avons défilé devant les tribunaux. C'est malheureux, mais nous en sommes au point où les gens vont nous regarder et dire : « Ils reviennent encore. Encore ces gens qui ne respectent pas les lois »¹⁹².

Le chef Nelson a également dit au Comité :

Soyons clairs : les événements survenus à Caledonia ne sont pas un incident isolé. Pour moi, cela représente l'avenir des relations entre indigènes et immigrants sur ces terres si nous ne parvenons pas à régler ces questions dans un délai raisonnable¹⁹³.

Les séances communautaires tenues par la Commission des revendications des Indiens permettent à tout le moins au commissaire de connaître les sentiments des communautés revendicatrices. « Il y a beaucoup de méfiance, de colère, de frustration — une frustration légitime » nous a dit la commissaire en chef Renée Dupuis.

Parfois, c'est la première fois que les parties se retrouvent dans la même salle, autour de la même table, avec une partie indépendante et neutre qui essaie de les aider à clarifier les faits, à définir ensemble les enjeux, qui écoute leurs arguments et leurs points de vue divergents. Dans certains cas, le choc est intense, en ce sens que les membres de la Première nation entendent parler ceux qui prétendent qu'ils n'ont aucun droit. De l'autre côté de la table, les avocats du gouvernement du Canada entendent pour la première fois les aînés d'une collectivité présenter des preuves devant la commission, sous forme de témoignages, relativement au point de vue de la Première nation à l'égard de sa demande¹⁹⁴.

Les revendications particulières, surtout celles qui concernent les terres, sont chargées d'émotions pour les Premières nations, parce qu'elles rappellent des événements historiques.

On a dit au Comité que le règlement des revendications particulières de nature foncière est important pour les Premières nations parce qu'il leur permet de faire leur deuil du passé¹⁹⁵. Certains revendicateurs, dans leur quête de justice, sont fiers d'agir au nom de leurs aînés. Enfant, Wayne Nicholas a entendu les aînés dire « que ces terres devraient nous revenir un jour ». « Je suis de nature optimiste et j'ose espérer qu'on en viendra à un règlement un de ces jours. S'il n'y a pas de règlement, nous pourrons toujours nous adresser aux tribunaux pour faire valoir que le Canada nous a dépossédés de nos terres en 1892¹⁹⁶. »

¹⁹² *Délibérations*, 22 novembre 2006

¹⁹³ *Délibérations*, 22 novembre 2006

¹⁹⁴ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

¹⁹⁵ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq I.-P.-E.

¹⁹⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

M. Nicholas nous a relaté un cas de désaccord potentiellement dangereux qui a connu une issue positive.

En 1985, il y avait beaucoup d'animosité au sein de la population locale. La ville de Perth-Andover est érigée sur les terres en question. Nous y avons mené certaines activités qui ont offensé les gens de la ville. Nos enfants qui fréquentaient l'école en ont subi les conséquences et nous n'étions plus dans les bonnes grâces de la population locale. Pourtant, dans les autres secteurs, les non-Autochtones étaient très favorables à notre cause. Les gens de l'endroit ont vu les choses d'un nouvel œil lorsqu'ils ont compris que notre objectif n'était pas de les faire partir et que ce n'était pas eux que nous blâmions, mais bien le gouvernement qui n'avait pas rempli ses obligations. Nous bénéficions maintenant d'un important soutien à l'échelle locale¹⁹⁷.

Ce témoin nous a bien illustré ce que permet de réaliser la négociation et l'éducation.

D. Impératifs légaux

La présentation du juriste Coyle a abordé les questions de justice et de coûts dans les revendications particulières. Il nous a rappelé que le gouvernement n'est pas au-dessus de la loi et ne doit pas être perçu comme tel; il ne peut différer continuellement l'application de la loi¹⁹⁸. Le *Rapport annuel de 2004-2005* de la Commission des revendications des Indiens réitère qu'il y va de l'honneur de la Couronne de répondre sans tarder aux revendications présentées¹⁹⁹.

Au sujet de la *Loi*, l'avocat Allen Pratt nous pose cette question : « Où est la primauté du droit quand le gouvernement peut faire adopter une loi que tout le monde déteste, mais face à laquelle personne ne veut rien faire? On prétend qu'elle n'existe pas. Elle a reçu la sanction royale, mais elle n'est pas en vigueur. Elle porte un numéro et se trouve au chapitre 23 des Lois de 2003. Nous ne savons absolument pas si elle sera un jour déterrée. Elle a été adoptée et reste là à pourrir²⁰⁰. »

Au sujet des revendications particulières, la présentation de l'Assemblée des Premières nations présente les questions légales comme suit : l'indemnisation pour les torts passés est un principe fondamental du droit canadien. Les Premières nations n'ont pas moins droit à cette indemnisation pour les torts commis contre eux par le gouvernement, que tout autre individu ou groupe de la société. Le gouvernement fédéral est tenu de régler les griefs des Premières nations qui ont été lésées par le passé. Il a un devoir de fiduciaire envers les Premières nations : quand il faillit à ce devoir, il est tenu d'indemniser pour ses torts passés. Il s'agit de « restituer ce qui revient aux Premières nations et réparer les manquements aux obligations », pour rétablir la situation comme ces manquements n'avaient pas eu lieu²⁰¹.

Les tribunaux surchargés ne sont pas équipés pour traiter la quantité de revendications particulière en suspens pour établir des remèdes souples. Les coûts et les relations

¹⁹⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006

¹⁹⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁹⁹ Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel, 2004-2005*, p. 9

²⁰⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

²⁰¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

conflictuelles qui résultent d'un recours excessif aux tribunaux rendent peu applicable la procédure dit ce témoin²⁰².

Selon plusieurs témoins, la politique des revendications particulières devrait évoluer au rythme de la *Loi*²⁰³. « Nous en avons appris beaucoup sur la loi qui s'applique aux peuples autochtones depuis 1982²⁰⁴. » Selon le témoin de l'Union of Ontario Indians le recours à l'histoire orale devrait se refléter dans la politique des revendications particulière et dans ses procédures²⁰⁵. La commissaire Dupuis a également réclamé une meilleure application « des antécédents et des principes dégagés au cours des 30 années de règlement et de revendications²⁰⁶ ».

1. Nécessité de résoudre les revendications particulières

Ce qui précède ne rend pas compte de tous les témoignages ou facteurs en faveur du règlement des revendications particulières. Cependant, il est clair que les retards entraînent méfiance et frustration, dont les conséquences sont trop bien connues. Pourquoi le Canada devrait-il résoudre les revendications particulières? La réponse est évidente.

Il y a 24 ans, dans la brochure *Dossier en souffrance*, le fondement de la politique était énoncé :

La tâche est énorme et complexe et exigera beaucoup de temps. Le gouvernement et les Indiens devront faire preuve de bon sens, de ténacité et de collaboration et se respecter mutuellement²⁰⁷.

Pendant son étude, le Comité a appris que la procédure actuelle des revendications particulières ne constitue pas une façon intelligente de les régler²⁰⁸.

La plupart des témoins s'entendent pour reconnaître que pour aller dans la bonne direction, toutes les parties doivent adopter une approche rigoureuse et l'effort collectif doit être appuyé par des ressources financières et humaines fédérales suffisantes pour rendre le progrès réel et tangible. Agir autrement, c'est produire des politiques mal inspirées et des militants mal inspirés.

²⁰² *Délibérations*, 3 octobre 2006,

²⁰³ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA

²⁰⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

²⁰⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beauchage

²⁰⁶ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

²⁰⁷ MAIN, *Dossier en souffrance, Politique sur les revendications autochtones – Revendications particulières* (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1982), p. 3

²⁰⁸ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

V. PRINCIPES

Les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ont affirmé que la procédure visant les revendications particulières fait appel aux principes de l'équité, du traitement des Premières nations comme parties distinctes et de l'acceptation mutuelle²⁰⁹. Les Premières nations dont les revendications cheminent dans le système ne voient l'application de ces principes ni dans la structure, ni l'administration de la procédure²¹⁰. Ils se plaignent d'attendre pendant un temps excessif avant d'apprendre très peu sur l'évaluation de leurs revendications par le ministère. Ils doivent emprunter de l'argent au gouvernement pour participer à la négociation et se butent fréquemment à des obstacles aux étapes de l'accord et de la mise en œuvre. En outre, ils n'ont aucun recours judiciaire si les positions se révèlent inconciliables.

Pour en arriver à une nouvelle approche juste et réaliste de régler les revendications particulières, le Comité estime que les principes suivants constituent une base solide de discussions entre les parties intéressées.

1. Équité

- divulgation complète des arguments, opinions juridiques et autres éléments de négociation
- accès complet aux dossiers et à l'information
- aucune pénalité sur l'indemnisation causée par les règlements à d'autres Premières nations
- nouvelle procédure impartiale indépendante du MAIN

2. Inclusion

- inclusion des chefs des Premières nations dans la réforme de la procédure visant les revendications particulières
- collaboration avec les chefs des Premières nations pour concevoir la structure et les opérations d'un nouvel organe indépendant
- participation des autres intervenants, comme les provinces et les territoires, pour en arriver plus rapidement à un règlement mutuellement acceptable

3. Dialogue

- communication ouverte et transparente pour éliminer l'atmosphère d'affrontement
- franchise et bonne foi pour résoudre les revendications de façon coopérative et rapidement

4. Reconnaissance des différences régionales

- démarche adaptée aux différences régionales, tant donné notamment que la plus grande partie des revendications particulières non réglées proviennent de la Colombie-Britannique
- inclusion de l'histoire orale pertinente à l'expérience de la Première nation

²⁰⁹ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart

²¹⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI

VI. RECOMMANDATIONS

Historique des recommandations

Dans le cadre de son étude de la politique et du processus des revendications particulières, le Comité a constaté que le système actuel ne permet pas de régler ces revendications dans un délai raisonnable. Le manque de ressources et les contradictions qui caractérisent le système actuel donnent des résultats contraires à l'objectif de la politique des revendications particulières du gouvernement fédéral qui est de les régler.

Le nombre de revendications particulières en souffrance s'élève à plus de 800 et augmente. Collectivement, ces revendications représentent un passif éventuel important pour le gouvernement du Canada. Lorsque leurs revendications particulières sont valides, les Premières nations doivent recevoir l'indemnisation nécessaire à leur futur développement économique; qui plus est, il faut, pour des raisons de justice, que soient réglées les revendications particulières.

Recommandations

Conformément aux recommandations des témoins entendus dans le cadre de son étude et aux exhortations quasi unanimes de tous les éminents universitaires, gens de loi et commentateurs de la politique publique qui s'intéressent à la question depuis soixante ans et se sont prononcés en faveur de la création d'un organisme indépendant, le Comité recommande respectueusement :

1) Accroître les fonds pour le règlement

Que le gouvernement du Canada crée un fonds dédié pour les sommes devant servir au règlement des revendications particulières. Que les revendications particulières soient désignées passif éventuel.

Les fonds prévus :

- (i) ne pourront être affectés à d'autres priorités en matière de dépenses;
- (ii) ne deviendront pas périmés à la fin de l'exercice et tous les fonds inutilisés au cours d'un exercice seront reportés aux exercices ultérieurs;
- (iii) ne seront pas inférieurs à 250 millions de dollars par année et cette somme sera allouée annuellement au fonds.

2) Créeer un organisme indépendant dans un délai de deux ans

- i) Que le gouvernement du Canada entreprenne immédiatement de créer un nouvel organisme indépendant du gouvernement ayant le mandat et le pouvoir de régler les revendications particulières.
- ii) Que le nouvel organisme soit créé en partenariat avec les Premières nations.
- iii) Que le processus conjoint d'établissement du nouvel organisme reçoive les ressources nécessaires pour être fonctionnel dans les deux (2) ans suivant la date du prochain budget.
- iv) Que le nouvel organisme puisse conclure des ententes sur le règlement des revendications dans les cinq (5) ans suivant la date à laquelle elles lui auront été soumises.

v) Que le gouvernement du Canada abroge la *Loi sur le règlement des revendications particulières*.

3) Améliorer le processus existant en y consacrant des ressources additionnelles

- i) Pour améliorer le processus existant et faire en sorte qu'une partie importante des revendications en suspens soient prêtes à être réglées avant que le nouvel organisme entre en fonction, que le gouvernement du Canada augmente les ressources financières et humaines que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et le ministère de la Justice consacrent au règlement des revendications particulières.
- ii) Que le gouvernement du Canada s'assure que les employés affectés au règlement des revendications particulières au MAINC et au ministère de la Justice travaillent en équipe dans des locaux communs pour améliorer la communication, la gestion des dossiers et le règlement en temps opportun des revendications valides.
- iii) Que le gouvernement du Canada consacre suffisamment de fonds aux ressources humaines et financières dont les Premières nations ont besoin pour faire des recherches et préparer leurs revendications.
- iv) Que le gouvernement du Canada veille à ce que les Premières nations jouissent d'un accès égal aux dossiers gouvernementaux nécessaires à la préparation de leurs revendications particulières.

4) Adopter de nouveaux principes directeurs

- i) Que les principes de l'équité, de l'inclusion, du dialogue et de la reconnaissance des différences régionales guident l'établissement d'un nouvel organisme indépendant et toute réforme du processus existant dans l'intervalle.

VII. CONCLUSION

Les revendications particulières sont des griefs historiques des Premières nations qui découlent de torts allégués causés par des fonctionnaires fédéraux. Il peut s'agir de la mauvaise gestion des fonds de la bande, en fiducie et dans des comptes à revenu, de mauvaises transactions sur les terres de la réserve, du mauvais établissement des réserves créées en vertu des traités ou du règlement des limites des réserves. Lorsqu'une revendication particulière se révèle valide, le revendeur est en droit de recouvrer ce qui a été perdu.

Le Comité craint que des Canadiens ne considèrent les règlements de revendications comme une sorte de cadeau du gouvernement fédéral. Les Canadiens doivent savoir qu'il s'agit d'une question de justice qui doit être réglée.

Comme certaines personnes considèrent le règlement de revendications particulières comme des dépenses discrétionnaires, le gouvernement a pu confondre l'argent destiné aux règlements avec celui destinés aux programmes des Premières nations sur le logement, la santé et l'éducation. Contrairement au fonds des programmes, ceux qui sont destinés aux revendications particulières ne sont pas discrétionnaires. Il s'agit d'indemnisation et de remèdes pour des griefs. Le Comité attend donc que le gouvernement règle la dette que constituent les revendications.

Les Premières nations ne peuvent pas attendre plus longtemps les pouvoirs qui découlent du règlement de leurs revendications particulières. Ces règlements doivent leur accorder justice, ressources et possibilités justes et raisonnables de prendre des décisions importantes touchant leur avenir et leur bien-être.

Nous considérons absolument nécessaire d'éliminer les retards dans le règlement des revendications particulières, non seulement pour les revendeurs, mais pour les Canadiens en général. Faute d'une volonté politique d'agir correctement face aux revendications particulières, il pourrait y avoir nouveaux affrontements. C'est au Canada de choisir.

ANNEXE A

Témoins entendus et mémoires soumis

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	FASCICULE	MÉMOIRE
Assemblée des Premières Nations	Phil Fontaine, chef national	8 novembre 2006	10	X
	Candice Metallic, avocate-conseil			
Association du Barreau autochtone	Jeffrey Hewitt, président			X
Association du Barreau canadien (Section nationale de droit autochtone)	Christopher Devlin, président			X
À titre personnel	Michael Coyle, professeur adjoint, Faculté de droit, University of Western Ontario	3 octobre 2006	7	X
	Bryan Schwartz, professeur, Faculté de droit, University of Manitoba			
	Ron Maurice, associé principal, Maurice Law Barristers & Solicitors	4 octobre 2006	7	
	Jerome Slavik, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP			X
	Kim Alexander Fullerton, avocat-procureur			X
	Alan Pratt, avocat-procureur, Alan Pratt Law Office			X
	Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique	17 octobre 2006	8	
	Kevin Christmas			X
British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)	Grand Chef Ken Malloway, président intérimaire	7 novembre 2006	10	
	Jody Woods, directrice de recherche, Union of British Columbia Indian Chiefs			X

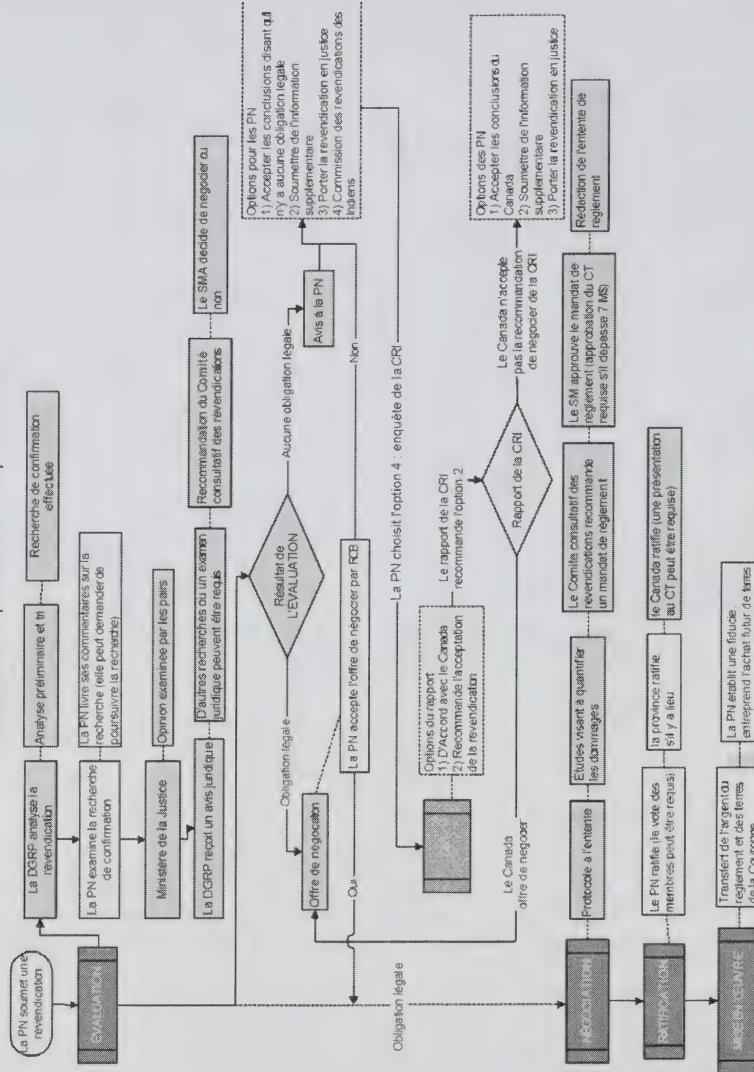
Bureau du vérificateur général du Canada	Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada Jerome Berthelette, directeur principal Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint	18 octobre 2006	8	
Cape Mudge Band Council	Chef Ralph Dick			X
Commission des revendications des Indiens	Renée Dupuis, présidente	18 octobre 2006	8	
Confederacy of Mainland Mi'kmaq				X
Conseil tribal Mamuitun	Denis Brassard, coordonnateur des revendications particulières	31 octobre 2006	9	
Council of Yukon First Nations	Rick O'Brien, chef régional, APN Yukon	22 novembre 2006		
Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)	Chef Elaine Chicoose, Première nation Pasqua Jayme Benson, directeur des revendications particulières	18 octobre 2006	8	X
Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island	Chef Darlene Bernard, Lennox Island Band, présidente Tracey Cutcliffe, directrice générale Tammy MacDonald, directrice de la recherche	7 novembre 2006	10	
Ministère de la Justice Canada	Sylvia Duquette, avocate générale, Revendications particulières	13 juin 2006 & 1 ^{er} novembre 2006	3 & 9	
Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC)	Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits Audrey Stewart, directeure générale, Direction générale des revendications particulières Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien	1 ^{er} novembre 2006 13 juin 2006 & 1 ^{er} novembre 2006 1 ^{er} novembre 2006	9 3 & 9 9	

Mohawks of the Bay of Quinte	Lisa Maracle, chercheuse			X
Première nation Red Earth et Première nation Shoal Lake	William, A. Sernes, avocat			X
Roseau River Anishinabe First Nation	Chef Terrance Nelson	22 novembre 2006	11	
Secrétariat de la Nation algonquine	Peter Di Gangi, directeur	21 novembre 2006	11	X
Snuneymuxw First Nation	Chef Viola Wyse			X
Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc. (TARR MB)	Chef Morris Shannacappo, président	18 octobre 2006	8	X
	Ralph Abramson, directeur			
Tribu des Blood / Kainai	Les Healy, conseiller	8 novembre 2006	10	
	Annabel Crop Eared Wolf, coordinatrice du gouvernement tribal et des affaires extérieures			
	Dorothy First Rider, chercheuse en chef			
Union of British Columbia Indian Chiefs	Debbie Abbott, directrice générale, Nlaka'Paumux Nation Tribal Council	17 octobre 2006	8	X
Union of Nova Scotia Indians	Gillian Allen, chercheuse	22 novembre 2006	11	X
Union of Ontario Indians (Anishinabek Nation)	John Beaucage, chef du Grand Conseil, Anishinabek Nation	21 novembre 2006		X

Revendications particulières et processus de la CRI

Source: Direction générale des revendications particulières, MAINC

Revendications particulières et processus de la CRI



ANNEXE C

Initiatives antérieures visant l'établissement d'une commission indépendante des revendications

1948	Un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes recommande de créer immédiatement une commission des revendications « pour évaluer et régler de façon juste et équitable toutes revendications ou tous griefs ».
1950	John Diefenbaker, député de Lake Centre, en Saskatchewan, prône publiquement l'institution d'une commission indépendante des revendications semblable à la Commission des revendications des Indiens (Indian Claims Commission) établie aux États-Unis en 1946.
1961	Un Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes recommande d'établir une commission des revendications des Indiens au Canada.
1965	Un projet de loi ressuscitant diverses initiatives législatives visant à établir une commission des revendications des Indiens expire au <i>Feuilleton</i> et n'est plus représenté.
1969	Le gouvernement fédéral établit une commission des revendications des Indiens dirigée par le commissaire Lloyd Barber et dont le mandat est d'examiner les griefs relatifs aux revendications des Autochtones. Elle est dissoute en 1977.
1973	Suite au jugement rendu dans l'affaire de <i>Calder et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique</i> , le gouvernement fédéral rend publique sa politique en matière de revendications, qui définit les revendications particulières et les revendications globales.
1979	Dans un rapport non publié, Gérard La Forest écrit que le Bureau des revendications des autochtones (sic) du ministère des Affaires indiennes a [traduction] « des fonctions contradictoires à l'égard des revendications des Autochtones » et que, par souci d'impartialité, il y aurait lieu d'établir un organisme indépendant à l'extérieur du ministère et de lui confier le règlement des revendications particulières.
1982	Le gouvernement fédéral publie <i>Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières</i> .
1983	Le <i>Rapport Penner</i> recommande au gouvernement du Canada d'élaborer une nouvelle politique en matière de revendications particulières de concert avec les Premières nations, de présenter un projet de loi établissant un processus quasi-judiciaire pour gérer les négociations restées sans résultat et de confier la mise en œuvre des règlements négociés à un organisme neutre.
1990	<i>Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 90</i> , un rapport du Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes, signale que le processus de règlement des revendications autochtones mécontente tout le monde, que les revendications ne sont pas traitées assez rapidement et que les demandes visant l'établissement d'un organisme indépendant de règlement des revendications se multiplient.
1990	À la demande du ministre des Affaires indiennes, un comité des chefs de l'Assemblée des premières nations fait une étude générale sur les revendications et recommande de refondre complètement la politique relative à leur règlement et d'établir un groupe de travail mixte de l'APN et du MAINC chargé d'élaborer un processus indépendant de règlement des revendications.

1991	Le vérificateur général examine le processus de règlement des revendications particulières, signale les retards qui le caractérisent et recommande au « gouvernement [d']évaluer à nouveau les méthodes et les concepts fondamentaux pour le règlement des revendications ». 1991, Rapport du vérificateur général, chap. 14, MAINC, recommandation 14:92.
1991	La Commission des revendications (particulières) des Indiens est créée par décret du conseil à titre de « processus provisoire » avec pour mandat d'enquêter, à la demande des Premières nations, sur les revendications particulières qui ont été repoussées par le MAINC et d'assurer des services de médiation à l'égard des revendications en cours de négociation.
1996	La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) recommande d'établir dans une loi un tribunal indépendant des territoires et des traités en lieu et place de la Commission des revendications des Indiens.
1998	Le Groupe de travail mixte Premières nations - Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières (GTM) recommande de créer une commission indépendante pour évaluer les revendications et d'un tribunal chargé d'accélérer le règlement des différends.
2003	Le projet de loi C-6, <i>Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations</i> , est présenté à la Chambre des communes en octobre 2002. Le Centre proposé gérerait la négociation et le règlement des revendications particulières, déciderait de façon exécutoire de la validité des revendications et établirait les indemnisations à verser. La <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> (LRRP), qui a reçu la sanction royale en novembre 2003, est rejetée par les Premières nations parce qu'elle s'éloigne trop du modèle recommandé par le Groupe de travail mixte Premières nations - Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières. La LRRP permet au gouvernement de nommer des commissaires sans consulter les Premières nations, plafonne les indemnités et ne prévoit pas les ressources nécessaires pour régler les revendications particulières en souffrance.
2004	La Confédération des Chefs de l'APN adopte sa résolution 14, qui formule les modifications proposées par les Premières nations à l'égard de la <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> . Ces modifications comportent des changements au processus qui a présidé à la rédaction de la LRRP et qui garantissent la participation des Premières nations à la prise des décisions concernant la modification de la <i>Loi</i> . Les Premières nations recommandent aussi de modifier le processus de nomination de manière à le rendre [traduction] « équilibré et juste »; d'assurer à tous les demandeurs un accès égal au système de règlement des revendications particulières, quelle que soit l'importance de leurs revendications; d'affecter les ressources voulues pour assurer le bon fonctionnement du système, et de faire en sorte que le nouveau système soit indépendant et accélère l'évaluation des revendications.
1994-2005	La Commission des revendications (particulières) des Indiens (CRI) recommande dans chacun de ses rapports annuels de la remplacer par une nouvelle commission indépendante des revendications autochtones. De 2003 à 2005, elle prône la création du Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations décrit dans la <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> . À la fin de 2006, ce Centre n'a toujours pas été établi et la CRI continue de faire des enquêtes et d'assurer des services de médiation.

CADRE DE RÉFÉRENCE

Le comité a adopté le Cadre de référence suivant pour cette étude spéciale sur les revendications particulières, le 3 octobre 2006.

CONTEXTE

Le 30 mai 2006, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a reçu le mandat d'analyser et de faire rapport sur la nature et l'état de la politique du gouvernement canadien à l'égard des revendications particulières¹.

Cette étude est motivée par le large mécontentement ressenti devant la lenteur du traitement des revendications particulières ayant pour objet de régler les griefs historiques des Premières nations. Les estimations varient quant à la durée moyenne de la procédure de règlement des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Un pourcentage considérable des revendications en suspens le sont depuis plus de 10 ans². Certaines d'entre elles remontent aux années 1970 et 1980³.

Le problème des délais de traitement des revendications particulières remonte à des décennies. Par ailleurs, en raison du sentiment que ces revendications font l'objet d'un conflit d'intérêts, bon nombre de Premières nations portent leurs revendications devant les tribunaux ou la Commission des revendications particulières des Indiens. Dans les deux cas, les résultats sont discutables, ce qui ajoute à la frustration des revendicateurs. Cette frustration est également partagée par les gouvernements fédéral, provincial et municipal, qui voient les revendications particulières non réglées comme un obstacle important aux activités économiques des Premières nations.

Plusieurs organismes ont recommandé un changement structurel⁴, qui a abouti à la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (LRRP), cette dernière ayant reçu la sanction royale

¹ Les critères des revendications particulières sont précisées à la fin du présent document.

² MAINC, Direction générale des revendications particulières, *Rapport d'étape d'information au public*, accessible en ligne au http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/pis_f.pdf.

³ Entre le 1 er avril 1970 et le 30 juin 2006, les Premières nations requérantes ont déposé 1 325 revendications particulières. Des 1 325 revendications particulières présentées au MAINC, 275 ont été réglées, 855 sont en suspens, 80 sont closes, 80 n'ont révélé aucune obligation légale et 35 ont été référencées en vue d'un recours administratif. Des 855 réclamations en suspens, 629 sont en cours de révision par le MAINC, par le ministère de la Justice ou par les requérants, 89 font l'objet d'intenses négociations, 32 sont à une étape inactive de négociation, 74 sont devant les tribunaux et 31 sont étudiées par la Commission sur les revendications particulières des Indiens. Voici où en sont les 629 dossiers « en cours de révision » : 28 ont été reçus et sont sous évaluation par la Direction générale des revendications particulières; 70 en sont à l'étape de la recherche; 163 ont fait l'objet d'un rapport de recherche que la Direction générale des revendications particulières a envoyé aux demandeurs; le ministère de la Justice est à établir l'avis juridique préliminaire de 312 demandes et a déjà signé un avis juridique pour 56 demandes. Source : MAINC, Direction générale des revendications particulières, *Mini-sommaire national* accessible en ligne au http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf.

⁴ Dont le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des Communes, en 1990, l'Assemblée des Premières nations, en 1990, la Commission royale sur les peuples autochtones, en 1996, la Commission des revendications particulières des Indiens, en 2001-2002, le Parlement du Canada, avec la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (projet de loi C-6), en 2003, et l'Assemblée des Premières nations, en 2004.

le 7 novembre 2003⁵. La décision du gouvernement fédéral de ne pas promulguer la LRRP soulève toutefois des interrogations sur la façon dont seront, à l'avenir, traitées les revendications particulières et la Commission sur les revendications particulières des Indiens⁶

OBJECTIFS

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a entrepris une étude sur les revendications particulières afin de présenter au gouvernement fédéral des recommandations qui lui permettront de résoudre de façon satisfaisante et en temps opportun les griefs historiques des Premières nations concernant l'administration de leurs terres, de leur argent et d'autres affaires en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de leurs traités.

Le Comité se penchera et fera rapport sur :

- les préoccupations générales des Premières nations du Canada en ce qui a trait à la procédure de revendication particulière du gouvernement fédéral;
- la nature et l'état de la politique du gouvernement du Canada en matière de revendications particulières;
- l'actuelle administration de la politique;
- le statut de la Commission sur les revendications particulières des Indiens;
- tout autre dossier pertinent.

PORTEE

Cette étude s'attardera au retard qu'accuse le traitement des revendications particulières légitimes, de leur soumission par la bande requérante (c'est-à-dire à partir du moment où elles sont enregistrées par le MAINC) jusqu'à une entente portant règlement. La phase de mise en œuvre d'ententes portant règlement, y compris l'achat de terres en collaboration avec les gouvernements provinciaux, ne sera pas analysée dans le cadre de cette étude initiale.

Le Comité ne cherche pas à connaître l'histoire ou les circonstances dans lesquelles les revendications s'inscrivent, mais à examiner l'efficacité de la procédure de traitement des revendications particulières du gouvernement fédéral en vue d'identifier la nature et les causes des retards et de découvrir comment éliminer les goulets d'étranglement.

Par ailleurs, étant donné que bon nombre des principales difficultés rencontrées dans le traitement des revendications particulières sont de nature administrative (c'est-à-dire des

⁵ *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence* (projet de loi C-6).

⁶ En juillet 2004, la Confédération des Chefs de l'APN décidait, dans l'une de ses résolutions, de demander au gouvernement de ne pas promulguer la LRRP sans examiner les préoccupations des Premières nations ou sans y apporter des modifications. La Confédération souhaitait également que les efforts conjoints visant à revoir le système des revendications particulières soient renouvelés, notamment en ce qui a trait aux nominations au sein des organismes responsables des revendications particulières, à l'indépendance de ces organismes, à la définition des revendications particulières, à leur efficacité, à leur accessibilité et aux ressources qui y sont consacrées (voir la Résolution n° 14 de la réunion du mois de mai de la Confédération des Chefs). Selon l'Assemblée des Premières nations, le ministre de l'époque leur a annoncé, au mois de septembre 2005, que le gouvernement fédéral prévoyait abandonner indéfiniment la proclamation de la LRRP pour se concentrer sur l'amélioration du système actuel de règlement des revendications particulières (voir le texte au <http://www.afn.ca/article.asp?id=128>).

problèmes liés aux retards, à la transparence, aux indemnisations, etc.), et qu'elles sont dues, en grande partie, au mode de gestion du gouvernement fédéral, le Comité tiendra ses audiences à Ottawa. C'est pourquoi il cherchera à obtenir le point de vue d'un grand nombre de témoins de toutes les régions du pays, dont :

- des ministères fédéraux pertinents;
- de la Commission sur les revendications particulières des Indiens;
- des organismes représentant les Premières nations;
- des groupes de recherche sur les revendications particulières qui travaillent pour les Premières nations, les conseils de bande, etc.;
- des spécialistes des revendications particulières, y compris des représentants juridiques et des conseillers en recherche;
- des porte-parole de la Commission royale sur les peuples autochtones (rapport final de 1996);
- des porte-parole du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (rapport de 1998);
- des universitaires dont les travaux portent sur les revendications particulières.

Le Comité acceptera les courts mémoires qui s'en tiendront au sujet à l'étude, tel qu'il est défini dans le présent cadre de référence.

ORDRE DU JOUR

Le Comité poursuivra ses audiences tout au long de l'automne 2006 afin de présenter son rapport au Sénat le plus rapidement possible.

Comme on l'a mentionné précédemment, les audiences se tiendront à Ottawa. Les demandes de comparution devront être soumises au plus tard le 30 octobre 2006.

Si l'on manque de temps pour répondre à toutes les demandes, les parties intéressées seront invitées à soumettre un court mémoire portant sur les questions clés.

Les personnes qui comparaîtront devant le Comité devront s'en tenir à une présentation succincte afin que les membres du Comité aient le temps de leur poser des questions.

Les membres du Comité poseront librement leurs questions. Les témoins et les parties intéressées devront, pour leur part, s'en tenir à ces questions clés lors de leur présentation, de leurs réponses et dans leurs mémoires :

- À quelle(s) étape(s) de la procédure de revendications particulières la plupart des délais surviennent-ils?
- Comment et pourquoi ces délais surviennent-ils?
- Y a-t-il suffisamment d'expertise interne pour gérer efficacement les revendications?
- L'ajout de ressources humaines, financières ou d'autres ressources suffirait-il à éliminer les principaux délais? Si oui, veuillez préciser quelles ressources devraient être ajoutées en premier lieu et à quel endroit. Sinon, que devrait-on faire?
- La politique en matière de revendications particulières permet-elle de répondre adéquatement aux questions liées aux obligations légales du gouvernement

fédéral à l'égard des Premières nations?

- Quels sont, le cas échéant, les avantages potentiels, pour le Canada et les Premières nations, de la résolution des griefs déposés à titre de revendications particulières?
- Qu'est-ce que le Comité devrait recommander au gouvernement fédéral pour faciliter la résolution des griefs historiques documentés maintenant considérés comme des revendications particulières?

RAPPORT

Le cadre de référence exige que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soumette au Sénat le rapport final de son étude des revendications particulières au plus tard le 14 juin 2007. Le rapport sera principalement constitué des recommandations du Comité. Tous les témoignages et tous les mémoires soumis seront pris en compte lors de la rédaction du rapport final.

DÉFINITION DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

En 1973, deux grandes catégories de revendications – les revendications particulières et les revendications territoriales globales – sont créées avec la publication de la *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuit* du gouvernement du Canada.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien met alors en place une politique et une procédure pour les revendications particulières et une autre pour les revendications territoriales globales. Toutes deux étaient et sont encore des moyens, pour les Premières nations et les Inuits, de présenter leurs griefs historiques devant les tribunaux.

Les revendications particulières se fondent sur des allégations de transgression juridique particulière lors de l'administration des terres et de l'argent des Autochtones par le Canada en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou sur des allégations de non-respect des dispositions de traités. Les revendications territoriales globales, pour leur part, sont liées aux questions de droits ancestraux⁷.

Seule une bande indienne – une Première nation reconnue à titre de « bande » en vertu de la *Loi sur les Indiens* – peut déposer une revendication particulière. Les revendications particulières ne devraient donc pas être considérées comme des « revendications autochtones » puisque les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis ne peuvent en déposer⁸.

La politique en matière de revendications particulières, adoptée en 1982 sous le titre *Dossier en souffrance*, précise qu'il y a revendication particulière lorsque qu'une bande indienne (Première nation) considère que son grief donne lieu à une obligation légale dans les circonstances suivantes :

⁷ La politique relative aux revendications territoriales globales, intitulée *En toute justice*, a été publiée en 1981.

⁸ L'expression « revendications territoriales autochtones », qui est courante aujourd'hui, contribue à entretenir la confusion à l'égard des différences entre les revendications particulières et les revendications territoriales globales et de ceux qui peuvent s'en prévaloir. Le terme « Autochtone » est un collectif. Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, il comprend les Indiens inscrits (Premières nations), les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis.

- Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
- Le manquement à une obligation aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois relatives aux Indiens et des règlements y afférents.
- Le manquement à une obligation découlant de l'administration par le gouvernement de fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
- L'usage illégal d'une terre appartenant aux Indiens⁹.

La politique en matière de revendications particulières du Canada tient également compte des revendications fondées sur :

- L'omission de compenser la prise ou l'endommagement, en vertu d'un pouvoir légal, de terres d'une réserve par Sa Majesté ou un organisme fédéral.
- La fraude relativement à l'acquisition, à la location ou à la disposition de terres d'une réserve, de la part d'un employé ou d'un mandataire de Sa Majesté, lorsque la fraude peut être clairement démontrée¹⁰.

Le règlement d'une revendication particulière implique un grand nombre d'étapes. En gros, la procédure de revendication particulière implique : des recherches visant à confirmer les allégations; la validation de la revendication; et la négociation, en temps opportun, d'un accord mutuellement acceptable.

Les allégations pouvant donner lieu à une revendication particulière sont celles qui relèvent de l'exercice des obligations légales du gouvernement fédéral dans des domaines tels que la gestion de l'argent des bandes indiennes dans des comptes de fiducie et de produits, l'exécution de transactions foncières dans les réserves, les problèmes de frontière non résolus et, le cas échéant, la création d'une réserve en vertu d'un traité.

Si les revendications particulières ne concernent pas obligatoirement un traité, elles sont si nombreuses à porter sur le respect du traité de création d'une réserve qu'une sous-catégorie connue sous le nom de droits fonciers issus des traités (DFIT) a été créée¹¹. La catégorie des revendications particulières comprend également les revendications concernant les fonds de fiducie, les cessions de terres, les concessions, les droits de passage et l'arpentage ainsi que les revendications ayant pris naissance avant la Confédération.

⁹ MAINC, *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1982), p. 20.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Les revendications DFIT ont soulevé de nombreuses questions concernant les critères de validation et ont fait l'objet de modifications de politique dans les années 1970, 1980 et 1990.

Wednesday, December 6, 2006

As a panel:

EnCana Corporation:

Andrew Popko, Vice-President, Aboriginal Relations.

Forest Products Association of Canada:

Avrim Lazar, President and CEO;

Andrew de Vries, Director, Conservation Biology and Aboriginal Affairs.

Wednesday, December 12, 2006

Indian and Northern Affairs Canada:

Paula Isaak, Education Jurisdiction Negotiator;

Lynne Huestis, Counsel, Justice Canada.

First Nations Education Steering Committee of British Columbia:

Christa Williams, Executive Director;

Nathan Matthew, Chief Negotiator;

Nancy Morgan, Legal Counsel;

Jan Haugen, Executive Assistant.

Le mercredi 6 décembre 2006

En table ronde :

EnCana Corporation :

Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones.

Association des produits forestiers du Canada :

Avrim Lazar, président-directeur général;

Andrew de Vries, directeur, Biologie de conservation et Affaires autochtones.

Le mardi 12 décembre 2006

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Paula Isaak, négociatrice des compétences en matière d'éducation;

Lynne Huestis, conseillère juridique, Justice Canada.

Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique :

Christa Williams, directrice générale;

Nathan Matthew, négociateur en chef;

Nancy Morgan, conseillère juridique;

Jan Haugen, assistante exécutive.



Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid
Lettermail

Poste-payé
Poste-lettre

1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5*

APPEARING

Tuesday, December 12, 2006

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

WITNESSES

Tuesday, November 28, 2006

Nunavut Tunngavik Inc.:

Alastair Campbell, Senior Policy Advisor;

Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development;

Glenn Cousins, Executive Director, Nunavut Economic Forum;

Okalik Eegeesiak, Director, Social and Economic Development, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Council of the Crees:

Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation;

Matthew Coon Come, member of the board.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le mardi 12 décembre 2006

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

TÉMOINS

Le mardi 28 novembre 2006

Nunavut Tunngavik Inc. :

Alastair Campbell, conseiller principal en politiques;

Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques;

Glenn Cousins, directeur général, Nunavut Economic Forum;

Okalik Eegeesiak, directrice, Développement social et économique, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Conseil des Cris :

Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) et président, Conseil du bureau d'indemnité cri;

Matthew Coon Come, membre du conseil.

(Suite à la page précédente)



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006 - 2007

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:
The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, February 13, 2007 (in camera)
Wednesday, February 14, 2007 (in camera)
Tuesday, February 27, 2007

Issue No. 13

Eleventh and twelfth meetings on:

The involvement of Aboriginal communities and
businesses in economic development activities in Canada

First meeting on:

Bill S-216, An Act providing for
the Crown's recognition of self-governing
First Nations of Canada

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :
L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Le mardi 13 février 2007 (à huis clos)
Le mercredi 14 février 2007 (à huis clos)
Le mardi 27 février 2007

Fascicule n° 13

Onzième et douzième réunions concernant :

La participation des peuples et entreprises autochtones aux
activités de développement économique au Canada

Première réunion concernant :

Le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance
par la Couronne de l'autonomie gouvernementale
des Premières nations du Canada

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*
The Honourable Nick G. Sibbenton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
Dyck	(or Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hervieux-Payette, P.C. (or Tardif)	Segal
Hubley	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbenton
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
Dyck	(ou Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hervieux Payette, C.P. (ou Tardif)	Segal
Hubley	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, December 13, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Segal, for the second reading of Bill S-216, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 13 décembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Segal, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 13, 2007
(28)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:35 a.m., in camera, this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Peterson, Sibberson and St. Germain, P.C. (5).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Tonina Simeone and Frédéric Beauregard-Tellier.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

It was agreed that staff remain in the room.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

At 10:52 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 14, 2007
(29)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m., in camera, this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gustafson, Peterson, Sibberson, St. Germain, P.C., and Watt (6).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Tonina Simeone and Frédéric Beauregard-Tellier.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

It was agreed that staff remain in the room.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 13 février 2007
(28)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 35, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Peterson, Sibberson et St. Germain, C.P. (5).

Également présents : Tonina Simeone et Frédéric Beauregard-Tellier, du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.*)

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

À 10 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 14 février 2007
(29)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 18 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gustafson, Peterson, Sibberson, St. Germain, C.P., et Watt (6).

Également présents : Tonina Simeone et Frédéric Beauregard-Tellier, du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.*)

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

At 7:42 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 27, 2007
(30)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:32 a.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, St. Germain, P.C., and Watt (6).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Mary C. Hurley, Tonina Simeone and Frédéric Beauregard-Tellier.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, December 13, 2006, the committee began its consideration of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

WITNESSES:

Congress of Aboriginal Peoples:

Patrick Brazeau, National Chief;

Al Fleming, Director, Strategy Development and Public Affairs.

The Chair made opening remarks.

Mr. Brazeau made a statement and answered questions.

At 10:39 a.m., the committee suspended.

At 10:42 p.m., the committee resumed in camera.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

It was agreed that staff remain in the room.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

At 10:56 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

À 19 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 27 février 2007
(30)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, St. Germain, C.P., et Watt (6).

Également présents : Mary C. Hurley, Tonina Simeone et Frédéric Beauregard-Tellier, du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 13 décembre 2006, le comité entame son étude du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada.

TÉMOINS :

Congrès des peuples autochtones :

Patrick Brazeau, chef national;

Al Fleming, directeur, Développement stratégique et Affaires publiques.

Le président fait une déclaration.

M. Brazeau fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 39, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 42, le comité reprend ses travaux à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.*)

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

À 10 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 27, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: I want to introduce the members of the committee. On my right is Senator Gill, from Wellington, Quebec, and beside Senator Gill is Senator Watt from Inkerman, Quebec. On my left is Senator Lovelace Nicholas, from the province of New Brunswick and next to her is Senator Dyck from the province of Saskatchewan. Last but by no means least, is Senator Hubley from Prince Edward Island. Welcome colleagues.

Today, the committee begins its study of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

Colleagues, for the benefit of the viewing audience, I think it is prudent to provide a brief sketch as to the purpose of the bill.

Bill S-216 is an enabling legislation. It is not being thrust upon First Nations people, it is merely enabling. Bill S-216 is a vehicle First Nations may choose to use. Today they only have the Indian Act. This committee has heard time and again that the Indian Act for many First Nations simply does not empower them to develop their economies and a satisfactory way of life.

The basis for Bill S-216 is for First Nations to take control of their own destiny as far as government and day-to-day operations are concerned.

Bill S-216 is designed so that First Nations will be able to opt out of the absolute control of Indian and Northern Affairs Canada and be able to govern themselves in an accountable, efficient manner for all band members. As opposed to being a top-down process, self-governance will allow all band members to participate.

Ideally, the bill allows every member of a band with a land base to participate in this process, if they so choose.

[Translation]

Our first witnesses today are representatives from the Congress of Aboriginal Peoples. We welcome the National Chief, Mr. Patrick Brazeau, and the Director of Strategy Development and Public Affairs, Mr. Al Fleming.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 27 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance pour la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, se réunit aujourd'hui à 9 h 32 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Je veux présenter les membres du comité. À ma droite, j'ai le sénateur Gill, de Wellington au Québec, et à côté de lui se trouve le sénateur Watt, d'Inkerman au Québec. À ma gauche, j'ai le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, et à côté d'elle, le sénateur Dyck, de la Saskatchewan. La dernière mais non la moindre est le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard. Je vous souhaite la bienvenue, chers collègues.

Aujourd'hui, le comité entame l'étude du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance pour la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada.

Chers collègues, je crois qu'il serait prudent de présenter, pour l'auditoire, une brève description de l'objectif du projet de loi.

Le projet de loi S-216 est une disposition législative habilitante. Elle n'est pas imposée aux membres des Premières nations; il s'agit simplement d'une mesure habilitante. Le projet de loi S-216 est un outil que les Premières nations peuvent choisir d'utiliser. À l'heure actuelle, elles n'ont que la Loi sur les Indiens. Le comité a entendu à maintes reprises que, pour de nombreuses collectivités des Premières nations, la Loi sur les Indiens ne les habilit pas à développer leur économie et à instaurer un mode de vie satisfaisant.

À la base, le projet de loi S-216 vise à ce que les Premières nations prennent en main leur propre destinée dans leurs activités gouvernementales et quotidiennes.

Le projet de loi S-216 est conçu pour permettre aux Premières nations de se soustraire au contrôle absolu du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et de se gouverner elles-mêmes de façon responsable et efficace pour tous les membres de la bande. Au lieu d'être un processus descendant, l'autonomie gouvernementale permettra à tous les membres de la bande de participer.

Idéalement, le projet de loi permettra à chaque membre d'une bande ayant une assise territoriale à prendre part à ce processus, s'il le veut.

[Français]

Comme premiers témoins nous recevons aujourd'hui les représentants du Congrès des peuples autochtones. Nous accueillons le chef national, M. Patrick Brazeau, et le directeur du Développement stratégique et des affaires publiques, M. Al Fleming.

[English]

The committee last met with the Congress of Aboriginal Peoples on June 7, 2005, when the committee was examining the predecessor of the bill we examine today.

Mr. Brazeau and Mr. Fleming, welcome to the committee. We understand you have a short prepared statement and once you have concluded I am sure the senators would like to ask you a few questions.

[Translation]

Patrick Brazeau, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples: Mr. Chairman, I would like to thank the members of the committee for giving me this opportunity to appear before you this morning to discuss Bill S-216.

[English]

Before I go to the essence of my message, I want to introduce our organization to you. The Congress of Aboriginal Peoples is one of five national Aboriginal organizations recognized by the Government of Canada.

Since 1971, we have been the voice and political defender of the needs and aspirations of off-reserve Aboriginal peoples throughout Canada.

The quest towards self-government is an issue of tremendous personal importance to me, just as I know from my own significant work around consultations on the First Nations governance at the Congress, this subject is important to First Nations citizens everywhere.

Senator St. Germain, let me begin by saying how pleased we are to see this draft piece of legislation that seeks to deal with one of the most fundamental elements of democracy: representative, transparent and accountable governance.

Since December 2003, when the former Liberal government of Mr. Martin chose to kill legislative efforts at reforming Aboriginal governance, there has been far too little public or parliamentary debate about enacting any measures to ensure that First Nations communities can enjoy the same fundamental tools of governance that the rest of Canada takes for granted. How can it be that in 2007 there are reserve communities that do not allow their off-reserve members the right to vote in band elections? How is it that the 1999 decision of the Supreme Court of Canada rendered in *Corbiere v. Canada*, which affirmed the rights of off-reserve members to participate in community elections, is dismissed by band councils that opt out of Indian Act provisions and revert to customary election practices over which the government has no authority?

Where is the sense of democracy that sees off-reserve members counted in the per capita funding formula that determines the extent of federal funding, yet turns a blind eye to the systematic

[Traduction]

La dernière rencontre du comité avec le Congrès des Peuples Autochtones remonte au 7 juin 2005, quand la mesure législative qui a précédé le projet de loi à l'étude aujourd'hui a été examinée.

Monsieur Brazeau et monsieur Fleming, nous vous souhaitons la bienvenue au comité. Nous savons que vous avez préparé une courte déclaration et, lorsque vous aurez terminé, je suis persuadé que les sénateurs aimeraient vous poser quelques questions.

[Français]

Patrick Brazeau, chef national, Congrès des peuples autochtones : Monsieur le président, j'aimerais remercier les membres du Comité qui m'offrent l'opportunité de comparaître ce matin pour discuter du projet de loi S-216.

[Traduction]

Avant de passer à l'essentiel de mon message, je veux vous présenter notre organisation. Le Congrès des peuples autochtones est l'une des cinq organisations autochtones nationales reconnues par le gouvernement du Canada.

Depuis 1971, nous sommes le porte-parole et le défenseur politique des besoins et des aspirations des Autochtones vivant en dehors des réserves partout au pays.

La quête de l'autonomie gouvernementale est une question qui me tient particulièrement à cœur et je sais, de par les efforts considérables que je déploie dans le cadre des consultations sur la gouvernance des Premières nations au Congrès, que ce sujet est également important pour les membres des Premières nations de partout au pays.

Sénateur St. Germain, permettez-moi tout d'abord de dire combien nous sommes ravis de voir cet avant-projet de loi qui vise à régler l'un des éléments fondamentaux de la démocratie : une gouvernance représentative, transparente et responsable.

Depuis décembre 2003, lorsque l'ancien gouvernement libéral de M. Martin a décidé de torpiller les efforts législatifs en vue de réformer la gouvernance des Autochtones, bien trop peu de débats publics et parlementaires ont eu lieu au sujet des mesures à prendre pour veiller à ce que les collectivités des Premières nations puissent disposer des mêmes outils fondamentaux de gouvernance que le reste du Canada tient pour acquis. Comment expliquez-vous qu'en 2007, des collectivités dans les réserves ne donnent pas à leurs membres vivant en dehors des réserves le droit de vote aux élections de leur bande? Comment expliquez-vous que le jugement de 1999 rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere c. Canada*, qui affirmait le droit des membres vivant en dehors des réserves de participer aux élections de leur collectivité, soit rejeté par les conseils de bande qui n'adhèrent pas aux dispositions de la Loi sur les Indiens et reviennent aux pratiques électorales traditionnelles sur lesquelles le gouvernement n'a aucun pouvoir?

La démocratie a quel sens lorsqu'elle compte les membres vivant en dehors des réserves dans la formule du financement par habitant pour déterminer la part des fonds alloués par le

and purposeful exclusion of off-reserve band members in having access to, let alone a say in, how funding for programs and services is allocated, or how budgets for them is administered.

Why is it, that the federal government still has the ultimate authority to determine who is and who is not a status Indian in this country? It is questions such as these that any draft legislation that originates from this place, or indeed in any other place in this Parliament, should seek to deal with.

It is because these questions persist that I again applaud the draft bill under consideration. Yet I must wonder what it will take for Parliament to act in respect of reforming on-reserve Aboriginal governance? In a perfect world, the caucuses of all parties would agree that the situation on Indian Act reserves is nothing short of dreadful and serves as blight on the reputation of Canada as a humane, caring and progressive nation.

One might hope that the House leaders would agree to move on the reform of Aboriginal governance and permit Mr. Harper's government to enter into consultation and dialogue with all First Nations peoples, both on- and off-reserve with an aim to sustainably and pragmatically end the prescriptive nightmare that is called the Indian Act.

My posture, in advocating for the retirement of the Indian Act, is not new, nor is it my own. In its final report issued over 10 years ago, the Royal Commission on Aboriginal Peoples noted that while there were over 600 Indian Act bands, there were between only 60 to 80 true historical First Nations.

It was also noted by the United Nations special rapporteur on human rights that:

... because the right of self-government cannot reasonably be exercised by small, separate communities, RCAP recommends that it should be exercised by groups of a certain size — groups with a claim to the term "Nation", that will have to reconstruct themselves as nations.

In so taking this position, it seems clear that there are indeed multiple lines of evidence to suggest that a network of 600-plus Indian Act bands does not equate to the modern manifestation of effective and accountable governance.

The Congress of Aboriginal Peoples supports these views. We believe that true self-government must be vested with the true, traditional and historic First Nations. We do not and cannot support the notion of legitimizing a system of reserve communities, as prescribed under the provisions of the Indian

gouvernement fédéral et qu'elle ferme les yeux sur l'exclusion systématique et intentionnelle des membres d'une bande vivant en dehors des réserves pour ce qui est de savoir comment les fonds aux programmes et aux services sont alloués et comment leurs budgets sont administrés et d'avoir leur mot à dire à cet égard?

Comment se fait-il que le gouvernement fédéral ait encore le pouvoir ultime de décider qui est et qui n'est pas un Indien inscrit au pays? Les avant-projets de loi qui émanent du Sénat ou de n'importe quelle division du Parlement devraient-ils s'attaquer à des questions de ce genre?

C'est parce que ces questions persistent que j'appuie encore une fois le projet de loi à l'étude. Je me demande tout de même ce qu'il faudra faire pour que le Parlement intervienne dans la réforme de la gouvernance des Autochtones vivant dans des réserves. Dans un monde parfait, les caucus de tous les partis conviendraient que la situation des réserves visées par la Loi sur les Indiens est tout simplement épouvantable et jette une ombre sur la réputation du Canada à titre de nation humaine, bienveillante et progressiste.

Il est à souhaiter que les leaders parlementaires accepteront d'aller de l'avant avec la réforme de la gouvernance des Autochtones et de permettre au gouvernement de M. Harper d'entamer les consultations et le dialogue avec tous les groupes des Premières nations, tant les membres vivant dans des réserves que ceux résidant en dehors de celles-ci, dans le but de mettre fin de manière durable et pragmatique au cauchemar prescriptif, que l'on appelle la Loi sur les Indiens.

Ma position, en matière de défense de la réforme de la Loi sur les Indiens, n'est pas nouvelle et n'est pas la mienne en tant que telle. Dans son rapport final publié il y a 10 ans, la Commission royale sur les peuples autochtones a fait observer que bien qu'il existait plus de 600 bandes assujetties à la Loi sur les Indiens, il n'y avait qu'entre 60 et 80 véritables Premières nations historiques.

Dans un récent rapport, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a fait la déclaration suivante :

[...] de petites communautés séparées les unes des autres ne peuvent pas raisonnablement exercer leur droit à l'autonomie; aussi la Commission royale recommande-t-elle que l'exercice en soit remis à des groupes d'une certaine taille — à des groupes pouvant revendiquer l'appellation de 'nation' et qui devront se restructurer en tant que nations.

Cette position semble clairement montrer qu'il existe effectivement de multiples sources de données qui suggèrent qu'un réseau de plus de 600 bandes assujetties à la Loi sur les Indiens n'équivaut pas à la manifestation moderne d'une gouvernance efficace et responsable.

Le Congrès des Peuples Autochtones est du même avis. Nous croyons que l'autonomie gouvernementale doit être impartie aux véritables Premières nations traditionnelles et historiques. Nous n'appuyons ni ne pouvons appuyer la notion de légitimer un système de collectivités des réserves, comme le prévoient les

Act as the effective means of enacting the inherent right to self-government.

Any attempt at modernizing First Nations governance must be rooted in recognizing, embracing and accommodating the needs, aspirations and views of the people, and not of the elite few in positions of power. In a fair and democratic society such as Canada, we, as politicians cannot and must not let anything of the sort continue to happen.

Until the purposeful exclusion and ongoing discrimination of off-reserve status Indians by certain chiefs and band counsel ends, until the arbitrary application by the Indian Affairs department of labels and classes of Aboriginal status created by the machine that continues to breathe life into the Indian Act is ended, until Canada's non-status Indian population is freed from "Canada's legacy of stereotyping and prejudice," resulting in a "chronic pattern of being ignored by both the federal and provincial governments," as a Supreme Court of Canada termed it, we, as Aboriginal leaders and parliamentarians together, have a moral duty and a sacred obligation to this country's most disadvantaged to work to protect the interests of First Nations citizens.

As you are aware, I have appeared before this committee before as a witness offering comment on previous Senate bills in respect of First Nations governance. You will perhaps recall that at my last appearance, I spoke of CAP's own pursuit of an Aboriginal people's act, which we considered to be a model for the concept of nation recognition, a step we view as fundamental to the reform of Aboriginal governance.

We did so in the spirit of championing change, for we know that it is the role of the Canada's Parliament, to develop, draft and enact the laws of this great nation.

We continue to undertake robust communications efforts aimed at raising the bar on solutions to the issues confounding First Nations people everywhere in this country both on and away from Indian Act reserves.

Our posture, in defence of the people and critical of certain chiefs, has resulted in provocative exchanges with some of our brothers and sisters on reserves. No matter how controversial our position may be viewed, you can be certain that our belief in the will of the grassroots people and the value of true democracy in First Nations reserve communities will not waiver.

I have stated that the Indian Act is the single biggest contributing factor to Aboriginal poverty in this country, and to offer any sense of hope to the fastest growing segment of the Canadian population, we must replace the act with a model that is more democratic, accountable and sustainable.

dispositions de la Loi sur les Indiens, comme étant le moyen efficace pour mettre en œuvre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Toute tentative de moderniser la gouvernance des Premières nations doit prendre son essence dans la reconnaissance, l'intégration et l'acceptation des besoins, des aspirations et des points de vue des simples citoyens et non de quelques élites en position de pouvoir. Dans une société juste et démocratique comme le Canada, nous, en tant que politiciens, ne pouvons pas et ne devons pas laisser pareille situation se reproduire.

Jusqu'à ce que les Indiens inscrits vivant en dehors des réserves cessent de faire l'objet d'exclusion intentionnelle et de discrimination constante de la part de certains chefs et conseils de bande, jusqu'à ce que l'application arbitraire par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'étiquettes et de classes du statut d'Autochtone créé par le système qui continue de relancer la Loi sur les Indiens ne cesse, jusqu'à ce que la population autochtone non inscrite au pays ne soit plus la cible de « l'héritage de stéréotypes et de préjugés du Canada », ce qui engendre « une habitude des gouvernements fédéral et provinciaux à ne pas les prendre en compte », pour reprendre l'expression utilisée par la Cour suprême du Canada, nous, en tant que chefs autochtones et parlementaires, avons le devoir moral et l'obligation sacrée envers les plus déshérités du pays de travailler à protéger les intérêts des membres des Premières nations.

Comme vous le savez, j'ai témoigné devant ce comité par le passé comme témoin pour donner mon avis sur des projets de loi du Sénat précédents relatifs à la gouvernance des Premières nations. Vous vous souvenez peut-être qu'à ma dernière comparution, j'ai parlé des efforts du Congrès en vue d'élaborer une loi sur les peuples autochtones, que nous considérons comme un modèle de reconnaissance de la nation, une étape qui, à notre avis, est essentielle à la réforme de la gouvernance des Autochtones.

Nous l'avons fait dans le but de favoriser le changement, car nous savons que c'est le rôle du Parlement du Canada d'élaborer, de rédiger et d'instituer les lois de cette grande nation.

Nous continuons de déployer de vigoureux efforts au chapitre des communications afin de trouver des solutions aux problèmes auxquels sont confrontés les membres des Premières nations partout au pays, tant ceux vivant sur les réserves assujetties à la Loi sur les Indiens que ceux vivant en dehors de celles-ci.

Notre position, qui défend la population et critique certains chefs, a donné lieu à des échanges provocants avec certains de nos frères et sœurs vivant dans des réserves. Peu importe la controverse soulevée par notre position, vous pouvez être certains que nous ne cesserons de croire en la volonté des simples citoyens et en la valeur d'une démocratie véritable au sein des collectivités des Premières nations vivant dans des réserves.

J'ai signalé que la Loi sur les Indiens est le principal facteur qui contribue à la pauvreté chez les Autochtones au pays et, pour redonner un peu d'espoir au segment de la population qui connaît la croissance la plus rapide au pays, nous devons remplacer la loi par un modèle plus démocratique, responsable et viable.

As I close my remarks this morning, I ask myself and all of you present, what must the circumstances be to bring about the will for change? When is the right time for all of us, and I mean all of us, to affect real change for real people in real need? Must unemployment, poverty and despair increase? Must rates of infant mortality increase and life expectancy continue to drop? Must rates of suicide become worse? Must further opportunities for prosperity continue to evaporate for First Nations peoples, despite a thriving national economy?

My view of the Aboriginal landscape is one that is faced outward and forward, not inward and backward. As the youngest national Aboriginal leader in Canada, I remain filled with hope for Aboriginal youth, with respect for Aboriginal elders and with belief in the will and spirit of Aboriginal women and their families.

The efforts that have guided the creation of Bill S-216 are to be commended. I ask those of you in this place to continue to safeguard the needs and promote the aspirations of First Nations peoples everywhere in this great and prosperous country. I ask that you urge your colleagues in your respective caucuses to put aside partisanship. We need to bring Aboriginal governance out of the 19th century where it has rested so comfortably for the last 130 years. We need to ensure that First Nations communities become beacons of accountability and transparency rather than shameful reminders of how Canada has let its First Peoples down.

I am ready, willing and able to do whatever I can to make a difference. I am prepared to address your caucuses, to speak to your leaders and to undertake whatever means will bring about real progress. I need your help, I ask for your help, and I ask for your time and your dedication to help build a better future for the peoples on whose behalf I am here today.

[Translation]

Senator Gill: Mr. Brazeau, thank you for your presentation. In addition to raising many points, you also asked a few questions which, no doubt, also included the answer at times.

With respect to Aboriginal peoples in general, we want the federal government to adopt measures that will enable us to pass legislation in addition to the Indian Act. At the same time, some Aboriginal peoples would like to continue living under the protection of this act.

I have many questions but I will begin by asking two or three. Before presenting claims to the government, should the exercise not first begin by a discussion amongst the country's First Nations? Because often the claims submitted to the government are further to the study of bills authorizing small groups. In your

Je terminerai mon exposé de ce matin par des questions, que j'adresse à moi-même et à toutes les personnes présentes : Quelles doivent-être les conditions pour susciter la volonté de changement? Quand est-ce que le bon moment viendra pour nous tous, je dis bien nous tous, de faire réellement bouger les choses pour des gens réels qui en ont réellement besoin? Faut-il que le taux de chômage, la pauvreté et le désespoir augmentent? Les taux de mortalité infantile doivent-ils s'accroître et l'espérance de vie doit-elle continuer de baisser? Les taux de suicide doivent-ils empirer? Les possibilités de prospérité pour les peuples des Premières nations doivent-elles continuer de se dissiper, et ce, malgré une économie nationale florissante?

A mon avis, la situation des Autochtones est tournée vers le monde et vers le futur, plutôt que vers soi et vers le passé. Étant le plus jeune chef autochtone au Canada, je continue d'être rempli d'espoir pour les jeunes et les aînés autochtones et de croire en la volonté et la force morale des femmes autochtones et de leur famille.

Les efforts qui ont mené à la création du projet de loi S-216 doivent être salués. Je vous demande, mesdames et messieurs ici présents, de continuer à voir aux besoins et de promouvoir les aspirations des peuples des Premières nations des quatre coins de ce grand pays prospère. Je vous demande d'inviter vos collègues dans vos caucus respectifs à mettre de côté tout esprit partisan. Nous devons faire sortir la gouvernance des Autochtones du XIX^e siècle, où elle repose confortablement depuis les 130 dernières années. Nous devons veiller à ce que les collectivités des Premières nations deviennent des modèles de reddition de comptes et de transparence plutôt que des rappels honteux de la façon dont le Canada a laissé tomber ses premiers occupants.

Je suis prêt, disposé et capable de faire tout en mon pouvoir pour faire bouger les choses. Je suis prêt à m'adresser à vos caucus, à parler à vos chefs et à prendre toutes les mesures possibles pour réaliser de véritables progrès. J'ai besoin de votre aide et je sollicite votre soutien, votre temps et votre dévouement pour contribuer à bâtir un avenir meilleur pour les gens que je représente aujourd'hui.

[Français]

Le sénateur Gill : Monsieur Brazeau, merci pour votre présentation. En plus de soulever beaucoup de points, vous avez posé quelques questions qui, sans doute, comprenaient à la fois les réponses.

Du côté des Autochtones en général, nous voulons que le gouvernement fédéral adopte des mesures qui permettront de légiférer à côté de la Loi sur les Indiens. En même temps, certains Autochtones veulent continuer à être protégés par cette loi.

J'ai plusieurs questions mais je vais en poser deux ou trois pour commencer. Avant de présenter des revendications au gouvernement, est-ce que l'exercice ne devrait pas débuter par une discussion entre les Premières nations du pays? Parce que souvent les demandes faites au gouvernement, font suite à l'étude de

presentation, you stated that self-government should be given to the real First Nations. I would imagine that it is transferred as a block, not to each of the reserves.

We are confusing the issue when we talk about First Nations, by thinking that it is based on each of the reserves. At the outset, I think that there should be some well-established rules that have been discussed previously amongst the First Nations.

Mr. Brazeau: We have given a great deal of thought to this issue and we are looking for a solution that will ensure that the First Nations take it upon themselves to do the required work that will lead to something that will provide more hope.

We must not forget that the reserves have been living under the terms of the Indian Act for more than 130 years. In my opinion, many chiefs across the country are taking advantage of this situation. The Indian Act enables them to create an elite amongst the First Nations. It is the chiefs who control the budgets and determine how the money is to be managed on the reserves. We know that there is a great deal of abuse.

This is not the practice everywhere in Canada, but we know that many chiefs take advantage of the situation. They prefer the status quo because this is what enables them to receive guaranteed funding from the federal government. They know that they will keep their job and control the people in certain situations.

As a national organization, we worked with the Liberal Party that was in power at the time. When the bill on First Nations governance was completed, you know as well as I do that band chiefs boycotted the process because they did not want there to be greater accountability on the reserves.

The issue of accountability is important, but unfortunately many chiefs did not want to open the books on the administration of public monies.

Senator Gill: I was a chief in my community for 10 years and I was also chief of an Attikamek-Montagnais Nation. I did not feel as though I was part of an elite in the community. I worked for no salary, et cetera. With all due respect, Mr. Brazeau, I have the impression that some of the language that you are using is language that comes from the government to say that the chiefs are managing poorly. We must begin by really analyzing the situation. There may be some communities that are poorly managed, as is the case in some non-Indian communities. But I do not think that we should continue using this type of language. We cannot generalize, that is impossible.

The Indian Act, with respect to reserves, is not a statute that Indians wanted, it was imposed on them. And after more than a hundred years, people become indoctrinated and find it difficult to operate outside of the Indian Act. Although the Indian Act does have some significant drawbacks — the evidence is in the statistics, which do not paint a very pretty picture —

projets de loi qui autorisent de petits groupes. Dans votre exposé, vous avez mentionné le fait que l'autonomie gouvernementale devrait être confiée aux véritables Premières nations. J'imagine que c'est confié en bloc, pas à chacune des réserves.

On mélange les choses lorsqu'on parle des Premières nations, en pensant que c'est basé sur chacune des réserves. Au départ, je crois qu'il devrait y avoir des règles du jeu bien établies et préalablement discutée entre les Premières nations.

M. Brazeau : Nous avons réfléchi longuement à la question et nous cherchons une solution qui ferait en sorte que les Premières nations fassent elles-mêmes le travail nécessaire pour aboutir à quelque chose qui apporterait davantage d'espoir.

Il ne faut pas se le cacher, cela fait au-delà de 130 ans que les réserves vivent selon les termes de la Loi sur les Indiens. Quant à moi, beaucoup de chefs à travers le pays prennent avantage de cette situation. C'est la Loi sur les Indiens qui leur permet de créer une élite au sein des Premières nations. Ce sont les chefs qui contrôlent les budgets en déterminant comment les fonds sont gérés sur les réserves. Nous savons qu'il y a beaucoup d'abus.

Ce n'est pas la pratique partout à travers le Canada, mais nous savons que beaucoup de chefs prennent avantage de cette situation. Pour eux, le statu quo est préférable parce que de cette façon ils reçoivent un financement garanti de la part du gouvernement fédéral. Ils sont certains de conserver leur emploi et de contrôler la population dans certaines situations.

En tant qu'organisme national, nous avons travaillé avec le parti libéral du temps. Et lorsque le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations a abouti, vous savez aussi bien que moi que ce sont les chefs de bande qui ont boycotté le processus parce qu'ils ne voulaient pas qu'il y ait plus d'imputabilité sur les réserves.

La question de l'imputabilité est importante, mais malheureusement beaucoup de chefs ne veulent pas ouvrir les livres en ce qui concerne l'administration de fonds publics.

Le sénateur Gill : J'ai été chef pendant dix ans dans ma communauté et j'ai été aussi chef d'une nation Attikamek-Montagnais. Je n'ai pas eu l'impression de faire partie d'une élite dans la communauté. J'ai travaillé sans salaire, et cetera. Vous me permettrez de vous dire, monsieur Brazeau, que j'ai l'impression qu'une partie du langage que vous véhiculez est un langage qui vient du gouvernement pour dire que les chefs gèrent mal. Il faudrait commencer par vraiment analyser les choses. Il peut arriver que des communautés gèrent mal, comme dans les autres communautés non indiennes. Mais je ne pense pas qu'on devrait continuer à véhiculer ce type de langage. On ne peut pas généraliser, c'est impossible.

La Loi sur les Indiens dans une réserve, c'est une loi que les Indiens n'ont pas voulu, elle leur a été imposée. Et après cent et quelques années, les gens deviennent indoctrinés et ils ont de la difficulté à fonctionner en dehors de la Loi sur les Indiens. Même si la Loi sur les Indiens apporte des inconvénients majeurs — pour preuve, regardez les statistiques, ce n'est pas très beau — la loi

the act does protect, to a certain point, culture, the reserve, even though this is a phenomenon that many people criticize. The fact remains that the act protected culture to some extent for a certain period of time.

Now I do know that groups both on and off reserve would like to try and have more or less the same status. At the beginning of your presentation, you said "Fine, who is a status Indian?" This is a question that I have been asked in my region and I receive letters criticizing me for raising the issue. I think that this is fundamental and you asked this question at the beginning of your presentation. In your groups, outside of the status First Nations, do you think that it is possible to establish rules? Who wants to become a status Indian and who accepts this condition? It is a matter of citizenship.

Do you think, since there are problems, that it is possible to establish common rules of the game, which are acceptable and accepted by everyone?

Mr. Brazeau: I appreciate some of the points that you have raised. Initially, I must point out that the language we use is not that of the government. I will explain what I mean.

We have examples throughout Canada of status Indians living off reserve. These status Aboriginals are included in the formula adopted by the Department of Indian Affairs for determining the funding of the reserve. But as far as access to programs and services provided by their band council, for instance, in many cases, status Indians who live off-reserve do not have access to them. This is a question of accountability because they are included in the funding formula.

The language we use is the language we hear from Aboriginal peoples and status Indians throughout Canada, who do not have access to certain programs and services, simply because of their place of residence.

Second, the Indian Act protects a territory called a reserve. But we must not forget that these territories belong to the federal government, they do not belong to the Aboriginal peoples. These territories were set aside for the benefit and use of the Aboriginal peoples who live there, but these are still so-called federal territories.

As for the idea that the Indian Act protects culture, I think individuals protect their culture. I have lived off reserve for most of my life and I believe that it is my choice, as an individual, to preserve my culture, to decide whether to practise it or not. In my opinion, it is not the Indian Act that protects culture.

The issue of citizenship is a very important matter. We have accepted for more than 130 years having the federal government decide who has status as an Indian and who does not. It is simple, because it is a matter of money for the federal government. We know that our constituents include more than 400,000 non-status Indians in Canada.

protège, jusqu'à un certain point, la culture, la réserve, même si c'est un phénomène que beaucoup déplorent. Il reste, que pendant une certaine période, cela a protégé un peu la culture.

Maintenant, je sais que des groupes à l'intérieur et à l'extérieur des réserves voudraient essayer de retrouver à peu près le même statut. Au début de votre exposé vous avez dit « Qui est inscrit? ». C'est une question que j'ai posée dans mon coin et j'ai reçu des lettres qui m'ont reproché de l'avoir posée. Je pense qu'elle est fondamentale et vous l'avez posée au début de votre exposé. Dans vos groupes, en dehors des Premières nations inscrites, pensez-vous qu'il y a possibilité d'établir des règles du jeu? Qui veut s'inscrire et qui accepte l'inscription? C'est une question de citoyenneté.

Pensez-vous que c'est possible d'arriver à des règles du jeu communes, acceptables et acceptées par tout le monde? Car il y a des problèmes.

Mr. Brazeau : J'apprécie certains des points que vous avez soulevés. Dans un premier temps, je dois dire que le langage qu'on utilise n'est pas le langage du gouvernement. Je vais expliquer ce point de vue.

Nous avons des exemples partout à travers le Canada, d'Indiens inscrits qui résident hors réserve. Ces Autochtones inscrits sont comptés dans la formule adoptée par le ministère des Affaires indiennes pour le financement de la réserve. Mais en termes d'accès aux programmes et services de leur conseil de bande, par exemple, dans beaucoup de cas, les Indiens inscrits qui résident hors réserve n'ont pas accès à ces programmes et services. C'est une question d'imputabilité car ils sont comptés dans la formule de financement.

Le langage que nous utilisons, c'est le langage que nous entendons des Autochtones et des Indiens inscrits, partout au Canada, qui n'ont pas accès à certains programmes et services, juste à cause de leur lieu de résidence.

Dans un deuxième temps, la Loi sur les Indiens protège un certain territoire qui s'appelle une réserve. Mais il ne faut pas oublier que ces territoires appartiennent au gouvernement fédéral, ils n'appartiennent pas aux Autochtones. Ces territoires ont été mis de côté pour le bénéfice et l'utilisation des Autochtones qui y résident, mais ce sont encore des territoires dits fédéraux.

Pour ce qui est de l'idée que la Loi sur les Indiens protège la culture, je pense que ce sont les individus qui protègent leur culture. J'ai résidé hors réserve pendant la plus grande partie ma vie et je crois que c'est mon choix, comme individu, de conserver ma culture, de la pratiquer ou non. Ce n'est pas la Loi sur les Indiens, à mon avis, qui protège la culture.

La question de la citoyenneté est une question très importante. Cela fait plus de 130 ans que l'on accepte que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de dire qui a le statut d'Indien et qui ne l'a pas. C'est simple, c'est parce que c'est une question d'argent pour le gouvernement fédéral. Nous savons qu'il y a plus de 400 000 indiens non inscrits au Canada, qui font partie de nos commettants.

I think the time has come to give serious consideration to abolishing the Indian Act, to extend a hand to our brothers and sisters living on the reserves, so that we can have this dialogue on citizenship. This authority should belong to the Aboriginal peoples themselves and no government should have the right to dictate who is an Indian and who is not in our country. We have many examples of this across the world, but in Canada, it is still the federal government who dictates who is and who is not an Indian, and that is a violation of human rights.

Senator Gill: One final question. You raised a point regarding resident and non-resident Indians. We need to check one thing; you said that status Indians who live off reserve do not have access to services. This is not the case in my community. People have to reside on the reserve in order to be entitled to a house. If they are off-reserve, there is a waiting period. I am not so sure that, as far as services provided in the communities are concerned, that those living off-reserve are included for budget allocation purposes. It is absolutely essential that we check this point.

As far as registering as a status Indian is concerned, you know that the people from the Metis association and others still do not agree with what you are saying, when you state that there was a desire to talk to status Indians and have a registration system. That is what I was saying earlier, we have to establish a consensus amongst the Aboriginal peoples, between the status and non-status Indians.

[English]

Senator Watt: To continue on the subject of membership, in your opening remarks you mentioned that we should be able to come up with a unified system to identify who we are, as Aboriginal people, whether off-reserve, on-reserve, registered or non-registered. All kinds of classifications have been established over time.

Did I understand you correctly that you recommend the establishment of a new act? Is that what you are saying? Can you elaborate on that?

Mr. Brazeau: With respect to the act that we spoke about, what we term an Aboriginal people's act, it is similar to the draft legislation that we are here to discuss today. The only difference is that the proposed Aboriginal people's act would allow all Aboriginal peoples to make a claim for nationhood. It would include the Inuit and the Metis peoples across this country as well, and prove that they are and were indeed a nation, so that they can be recognized as a nation in this country.

Because it affects the First Nation citizens of this country, we also mentioned there are over 600 Indian Act reserves. What many chiefs and peoples have now coined as First Nations are not the true, historical First Nations. I am an Algonquin from the Algonquin Nation. I am also a band member from the Kitigan Zibi reserve. My nationhood is Algonquin. Mi'kmaq people are a nation. The Cree peoples are a nation. There seems to be a perception that individual Indian Act reserves are

Je crois que le temps est maintenant venu de considérer sérieusement l'abolition de la Loi sur les Indiens, de tendre la main à nos confrères et consœurs sur les réserves afin d'avoir ce dialogue en matière de citoyenneté. Ce pouvoir devrait appartenir aux Autochtones eux-mêmes et aucun gouvernement ne devrait avoir le droit de dicter qui est Indien et qui ne l'est pas dans notre pays. Nous avons une foule d'exemples à travers le monde, mais au Canada c'est encore le gouvernement fédéral qui dicte qui est Indien et qui ne l'est pas, et cela va à l'encontre des droits humains.

Le sénateur Gill : Une dernière question. Vous avez soulevé un point concernant les Indiens résidents et non résidents. Il faudrait vérifier une chose; vous dites que les Indiens inscrits qui vivent hors réserve n'ont pas toujours accès aux services. Dans ma communauté ce n'est pas le cas. Il faut que les gens résident sur la réserve pour avoir droit à une maison. S'ils sont à l'extérieur, il y a une période d'attente. Je ne suis pas certain que, pour tous les services donnés dans les communautés, ceux qui sont hors réserve sont comptés pour l'attribution des budgets. Il faudrait vérifier ce point absolument.

Concernant l'inscription, vous savez que les gens du côté de l'association des Métis et autres ne sont pas toujours d'accord avec ce que vous dites, quant au fait qu'on voulait parler avec des Indiens inscrits et avoir un régime d'appartenance ou d'inscription. C'est ce que je disais tantôt, il faudrait arriver à un consensus entre les Autochtones, entre les Indiens inscrits et non inscrits.

[Traduction]

Le sénateur Watt : Pour poursuivre sur le sujet de l'appartenance, dans votre déclaration liminaire, vous avez mentionné que nous pourrions mettre au point un système unifié pour déterminer qui nous sommes, en tant qu'Autochtones, à savoir si nous vivons en dehors des réserves ou dans des réserves ou si nous sommes des Indiens inscrits ou non inscrits. Toutes sortes de classifications se sont créées au fil du temps.

Ai-je bien compris que vous recommandez l'établissement d'une nouvelle loi? Est-ce bien ce que vous avez dit? Pouvez-vous élaborer sur ce point?

Mr. Brazeau : La loi dont nous avons discuté, que nous appelons une loi sur les peuples autochtones, ressemble à l'avant-projet de loi que nous étudions aujourd'hui. L'unique différence est que la loi sur les peuples autochtones proposée permettrait à tous les peuples autochtones de revendiquer le statut de nation. Elle inclurait aussi les peuples inuits et métis de partout au pays et prouverait qu'ils sont et étaient effectivement une nation afin qu'ils puissent être reconnus comme telle au Canada.

Parce que cela touche les citoyens des Premières nations du pays, nous avons également mentionné qu'il y a plus de 600 réserves assujetties à la Loi sur les Indiens. Ce que de nombreux chefs et particuliers appellent désormais Premières nations ne sont pas des Premières nations véritables et historiques. Je suis un Algonquin de la Première nation algonquine. Je suis également membre de la bande de la réserve Kitigan Zibi. Ma nation est algonquine. Le peuple micmac est une nation. Les Cris

First Nations, which they are not. The reserves are portions and segments of a larger nation. In a lot of cases, we are pushing for these small communities to amalgamate and form their true, historical First Nation as it was prior to the imposition of the Indian Act.

We have worked on basic, guiding principles to look into an Aboriginal peoples' act, but it would be put in place and developed so that Metis people across this country can claim some sort of Metis nationhood.

Senator Watt: Recognition of the First Nations, Inuit and Metis is already well established within section 35 of the Constitution. You are not talking about redoing something similar. That is already the law of the land. You are talking about implementing that recognition through legislation. You are highlighting and recognizing that Bill S-216 could be one avenue that Aboriginal people may choose. We can call it self-government, in a sense. To recoup those people that have been exiled from their communities over time, we will need to establish membership. Because constitutional recognition is already there, we need an act to implement that recognition. Is that what you are highlighting here as an important element?

Mr. Brazeau: With respect to the issue of recognition, we know that there are over 400,000 non-status Indians in this country who, for one reason or another, cannot be recognized as status Indians and have their nice little status cards from the Department of Indian and Northern Affairs.

You are right in saying that the Constitution recognizes the Aboriginal peoples of Canada. However, the issue that remains unresolved is who has jurisdiction for the different peoples. It is well established that the federal government has always claimed jurisdiction for Indians living on-reserve and for Inuit people. For Metis and non-status populations, that is a juggling act between provincial and federal governments. At the end of the day, these people, a significant population, fall between the cracks.

Recognizing who the Aboriginal peoples of Canada are in terms of fitting into a certain community of a larger nation, consultations come in handy and are much needed. Many people, because they have been excluded from a certain community, have given up because they are forgotten by their own people. In terms of consultation, go out to the communities all across the country and tell people to step up, because then we could enter into a larger discussion about citizenship in that particular community. That part does not need to be implemented by any legislation. That, to me, is only common sense. That is how people can come together to form their historical nation.

The Chairman: You feel that the government should not be instrumental in deciding who is recognized as First Nations people. Who would decide this? How would that be established? If the status quo of the present administration on the reserves will

sont une nation. On semble croire que toutes les réserves assujetties à la Loi sur les Indiens sont des Premières nations, mais ce n'est pas le cas. Les réserves sont des portions et des segments d'une nation plus vaste. Bien souvent, nous exerçons des pressions sur ces petites collectivités pour qu'elles se fusionnent et forment leur véritable Première nation historique, telle qu'elle était avant l'application de la Loi sur les Indiens.

Nous avons travaillé sur des principes directeurs fondamentaux pour examiner la possibilité d'instaurer une loi sur les peuples autochtones, mais qui serait mise en place et élaborée de sorte que les Métis de partout au pays puissent revendiquer un statut quelconque de nation métisse.

Le sénateur Watt : La reconnaissance des Premières nations, des Inuits et des Métis est déjà bien établie à l'article 35 de la Constitution. Vous ne parlez pas de refaire quelque chose de semblable. C'est déjà la loi en vigueur au pays. Vous voulez mettre en œuvre cette reconnaissance par l'adoption d'une loi. Vous mettez en relief et admettez que le projet de loi S-216 pourrait être une solution que choisiraient les Autochtones. Il s'agit d'autonomie gouvernementale d'une certaine façon. Pour rallier ces gens qui ont été exilés de leur collectivité au fil des ans, nous devrons déterminer qui est membre. Puisque nous avons déjà la reconnaissance constitutionnelle, il nous faut une loi pour mettre en œuvre cette reconnaissance. Est-ce ce que vous présentez comme un élément important?

Mr. Brazeau : En ce qui a trait à la question de l'appartenance, nous savons qu'il y a plus de 400 000 Indiens non inscrits au pays qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent être reconnus comme Indiens inscrits ni obtenir leur petite carte de statut du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Vous avez raison lorsque que vous dites que la Constitution reconnaît les Autochtones au Canada. Cependant, il reste à déterminer le gouvernement compétent pour les différents peuples. Il est bien établi que le gouvernement fédéral a toujours réclamé la compétence pour les Indiens vivant sur des réserves et les Inuits. En ce qui concerne les Métis et les Indiens non inscrits, les gouvernements provinciaux et fédéral jouent à pile ou face. En bout de ligne, ces peuples, qui représentent une population importante, passent à travers les mailles du filet.

Pour déterminer quels sont les Autochtones du Canada qui trouvent leur place au sein d'une collectivité donnée d'une nation plus vaste, des consultations sont utiles et très nécessaires. De nombreuses personnes, parce qu'elles ont été exclues d'une collectivité donnée, ont abandonné la partie parce qu'elles ont été oubliées par leur propre peuple. En matière de consultation, il faut aller dans les collectivités des quatre coins du pays et dire aux membres d'intervenir car nous pourrons alors tenir une discussion plus vaste sur la citoyenneté de cette collectivité en particulier. Cette mesure n'a pas besoin d'être mise en œuvre par l'adoption d'une loi. C'est tout à fait logique. C'est de cette façon que les Autochtones peuvent se réunir et former leur nation historique.

Le président : Vous croyez que le gouvernement ne devrait pas jouer un rôle actif pour déterminer qui l'on devrait reconnaître comme membre des Premières nations. Qui devrait en décider alors? Comment cette reconnaissance devrait-elle être établie?

not accept people back and you do not want the federal government making these decisions, Chief Brazeau, how do you see this situation of citizenship or registered and non-registered status being established?

Mr. Brazeau: Perhaps one solution to that prevailing problem would be to eliminate the overall status provision of recognizing Indians in this country. Many indigenous peoples outside of Canada have eliminated that system of different labels for Aboriginal peoples, such as status and non-status. One example is the Maori people of New Zealand. They held a referendum several years ago and the Maori people, the indigenous peoples of New Zealand, decided to do away with the status provisions. In exchange, they benefited from economic development ventures and have special seats set aside in the Parliament in that country.

Who should do what now? This solution might be provocative at this point in time, but the decision should be vested with the peoples themselves. It should be the peoples of the true, historical First Nations who decide who their citizens are. They know, as we do, that citizens living throughout this country form part of those small communities but have no access to, or are not recognized by, their own people. The people themselves should decide who the citizens of their nations are.

Senator Hubley: Thank you for your presentation. My first question will be along the same lines as the chairman's. We must have assurance of the vision if government divests some of its responsibility. Obviously, that responsibility is closely linked to accountability, identifying status and non-status and deciding what label to put on groups of people is important. Do you have a clear vision of how the First Nations would do that or how your nation would do that? Would you run into the same problems as perhaps you are sharing with us today, that some people would consider themselves status where perhaps the nation would consider them non-status?

Mr. Brazeau: I was considered a non-status Indian until 1985 when Bill C-31 came into effect. Growing up, I was always an Algonquin person, regardless of which card the federal government issued to me. I was always a proud Algonquin person, and my parents raised me that way. After the amendments to the Indian Act in 1985, lo and behold, a nice, little status card was issued to me and now I am recognized by the federal government. As an individual, Aboriginal person, I do not need a federal government, or any level of government, to recognize me as anybody. What matters is myself, and that the community to which I belong recognizes me as being part of that nation.

To answer your question directly, if we moved in the direction where consultations were held with the larger nation, it would still pose problems. The system of status versus non-status in this country creates certain benefits for people. If they are status, they have access to certain programs and benefits, and more rights. If they fall into the non-status category, they are excluded from

Si le statut quo de l'administration actuelle des réserves n'autorise pas de reprendre des gens et si vous ne voulez pas que le gouvernement fédéral prenne ces décisions, chef Brazeau, comment concevez-vous l'établissement de la citoyenneté et du statut d'Indien inscrit et non inscrit?

M. Brazeau : Une solution à cet important problème pourrait être d'éliminer la disposition générale de reconnaissance du statut des Indiens au pays. De nombreux peuples autochtones en dehors du Canada ont éliminé ce système qui confère différentes étiquettes aux Autochtones, notamment à savoir s'ils sont des Indiens inscrits ou non. Citons l'exemple des Maoris en Nouvelle-Zélande. Il y a plusieurs années, ils ont tenu un référendum et les Maoris, les Autochtones de la Nouvelle-Zélande, ont décidé de se défaire des dispositions relatives au statut. En échange, ils ont tiré parti d'initiatives de développement économique et on leur a octroyé des sièges particuliers au Parlement de ce pays.

Qui devrait faire quoi maintenant? À l'heure actuelle, cette solution peut être provocatrice, mais la décision devrait revenir aux Autochtones. Ce devrait être aux membres des Premières nations véritables et historiques de décider qui sont leurs citoyens. Tout comme nous, ils savent que des citoyens partout au pays font partie de ces petites collectivités mais n'y ont pas accès ou ne sont pas reconnus par elles. Il leur appartient de décider qui sont les citoyens de leur nation.

Le sénateur Hubley : Je vous remercie pour votre exposé. Ma première question va dans le même sens que celle posée par le président. Nous devons être certains de la vision si le gouvernement cède une part de sa responsabilité. Évidemment, il est important que cette responsabilité soit étroitement liée à la reddition de comptes pour déterminer les Indiens inscrits et les Indiens non inscrits et décider de l'étiquette à accoler aux groupes. Avez-vous une idée claire de la démarche que les Premières nations ou votre nation adopteraient pour y parvenir? Connaissez-vous les mêmes problèmes que ceux dont vous nous faites part aujourd'hui, voire que certains particuliers se considèrent comme des Indiens inscrits alors que la nation les considère comme des Indiens non inscrits?

M. Brazeau : Je comptais parmi les Indiens non inscrits jusqu'à ce que le projet de loi C-31 entre en vigueur en 1985. Enfant, je me suis toujours considéré Algonquin, peu importe la carte que le gouvernement fédéral me remettait. J'ai toujours été fier d'être Algonquin et mes parents m'ont élevé dans cet esprit. Après les amendements apportés à la Loi sur les Indiens en 1985, voilà qu'on me remettait une belle petite carte de statut et que j'étais désormais reconnu par le gouvernement fédéral. En tant qu'Autochtone, je n'ai pas besoin de la reconnaissance d'un gouvernement fédéral ou d'un tout autre ordre de gouvernement. L'important est mon propre sentiment d'appartenance et que ma collectivité m'accepte comme membre de cette nation.

Pour répondre directement à votre question, si nous entreprenions des consultations avec la nation plus vaste, d'autres problèmes se poseraient. Le système du statut d'Indien inscrit et d'Indien non inscrit apporte certains avantages. Les Indiens inscrits ont accès à certains programmes et avantages et ont plus de droits. Les particuliers qui tombent dans la catégorie

everything offered. Yet, those two people could belong to the same community. The issue is whether the federal government recognizes them or does not recognize them.

This question is clearly one of discrimination. The decision of who forms part of the community should be vested with the people. We have heard this time and time again. Many people favour the status quo under the Indian Act because it is difficult for them to move beyond what they currently receive from federal funding. They try to keep their small niche to themselves and to the minority of the population residing on reserve.

In Alberta, I believe a non-Aboriginal woman is chief of the Sawridge Band and she has excluded all the women who regained their status through Bill C-31. Therefore, a minority of the population on that reserve controls the entire business and operations of the reserve for the entire population, and this reserve is one of the wealthiest in Canada.

Senator Hubley: Negotiating self-government agreements can be a process that lasts for many years. There is also general acknowledgment that the Indian Act provides an unsatisfactory framework for contemporary relations between First Nation communities and government. As a result of these two factors, First Nation communities with the capacity to exercise wider powers of self-government appear to lack a recognized mechanism that would enable them to do so. Does Bill S-216 fill that void?

Mr. Brazeau: The draft bill does fill the void. That is because there is opportunity for bands to amalgamate, first and foremost.

If we talk about self-government, oftentimes the issue of self-government includes access to resources located on those lands. Here, I believe, we would deal not only with the current reserve lands but with the traditional territory of the communities who would amalgamate.

In my specific case — as I mentioned, I am an Algonquin — there are eight Algonquin reserve communities in Quebec and one in Ontario. There are nine reserves in total. This amalgamation would offer the opportunity for those nine communities to form the Algonquin Nation. Instead of dealing with specific Crown reserve lands, we would talk about the traditional territory of the Algonquin people, therefore allowing more opportunities to partner with private business or government business so the Aboriginal peoples within that nation could reap economic benefits of that traditional territory, as opposed to only the current reserve lands.

Senator Lovelace Nicholas: Senator Hubley asked part of my question, but do you think that in order to be a self-governing nation, we should have access to the Crown land and access to the resources for ourselves?

Mr. Brazeau: I firmly believe that we need to look beyond the current reserve system to talk about access to natural resources and other resources located on those lands. You know as well

des Indiens non inscrits ne peuvent se prévaloir de ces avantages. Il reste que ces deux groupes de personnes pourraient appartenir à la même collectivité. La question est de savoir si le gouvernement fédéral les reconnaît ou non.

C'est clairement de la discrimination. La décision de décider qui fait partie de la collectivité devrait appartenir aux Autochtones. Nous avons soulevé cette question à maintes occasions. Bien des gens préconisent le statu quo établi en vertu de la Loi sur les Indiens parce qu'il leur est difficile de voir au-delà de ce qu'ils reçoivent actuellement grâce au financement fédéral. Ils essaient de garder leur petit créneau pour soi et la minorité de la population vivant sur des réserves.

En Alberta, je crois qu'une femme non autochtone est chef de la bande de Sawridge et qu'elle a exclu toutes les femmes qui ont regagné leur statut après l'adoption du projet de loi C-31. Par conséquent, une minorité de la population sur cette réserve dirige l'ensemble des affaires et des activités pour toute la population, et cette réserve est l'une des plus riches au Canada.

Le sénateur Hubley : La négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale peut durer de nombreuses années. En général, on reconnaît que la Loi sur les Indiens fournit un cadre de travail insatisfaisant pour les relations actuelles entre les collectivités des Premières nations et le gouvernement. À cause de ces deux facteurs, les collectivités des Premières nations ayant la capacité d'exercer des pouvoirs plus vastes d'autonomie gouvernementale semblent être privées d'un mécanisme reconnu qui les habiliterait à le faire. Le projet de loi S-216 comble-t-il cette lacune?

M. Brazeau : L'avant-projet de loi comble ce manque car, dans un premier temps, il offre la possibilité aux bandes de fusionner.

Si nous parlons d'autonomie gouvernementale, la question englobe souvent l'accès aux ressources situées sur ces territoires. Dans le cas présent, je crois que nous aurions non seulement à nous préoccuper des terres de réserve actuelles mais aussi du territoire traditionnel des collectivités qui fusionneraient.

Dans mon cas — comme je l'ai déjà mentionné, je suis un Algonquin —, il y a huit réserves d'Algonquins au Québec et une en Ontario. On compte neuf réserves en tout. Une fusion permettrait à ces neuf collectivités de former la nation algonquine. Plutôt que de parler de réserves de l'État précises, nous ferions référence au territoire traditionnel des Algonquins, ce qui offrirait de plus vastes possibilités de s'associer à des sociétés privées ou à des agences gouvernementales. Les Autochtones de cette nation pourraient tirer profit des avantages économiques de ce territoire traditionnel, plutôt que d'être limités aux terres des réserves actuelles.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Le sénateur Hubley a posé une partie de ma question, mais pour être une nation autonome, croyez-vous que nous devrions avoir accès aux terres publiques et aux ressources?

M. Brazeau : Je crois fermement que nous devons voir au-delà du système actuel des réserves pour discuter de l'accès aux ressources naturelles et à d'autres ressources situées sur ces terres.

as I do that many communities across this country are located in remote areas, where there is little hope and few resources. Those communities cannot be economically viable the way they stand.

Therefore, the greater notion of the traditional lands of a nation as opposed to the current reserve or Indian Act bands, I think, offers more opportunity. It is only fair that if they form part of a nation, then all members of that nation should be able to benefit from what is located on the traditional territories of their people. That is how it was before the imposition of the Indian Act and before the arrival of the Europeans. As I mentioned, many communities do not want to move beyond the Indian Act because they have their safe operations going.

I do not want to sound too political, but if we want to offer hope to the Aboriginal youth, we have to move beyond what is currently there because that will not do anything for them. We have to look at ourselves in the mirror as well and evoke change ourselves, but I am not seeing that happen. A change in organization is needed and that is the reason for part of our message in the last little while. People need a voice out there and the current chief system does not provide that voice.

Senator Lovelace Nicholas: I was glad you brought up the fact that you regained your status in 1986. I did as well. What is going on in citizenship from the point of view of the Indian Act is difficult because, as you said, we should have our own membership code without the Department of Indian and Northern Affairs or anyone else interfering. At present, I have a grandchild and that child does not have status although both his parents are native. There are circumstances where many of these children are not recognized. Therefore I am glad you brought that up.

Senator Dyck: Senator Lovelace Nicholas is being humble because it was largely due to her work that you, she and I were able to regain status. I am also affected by Bill C-31. As the bill indicated, there are so many different types of statuses that it is almost impossible to sort out. Our young people now find it confusing to figure out who they need to marry to maintain their status under Bill C-31 and the Indian Act.

With regard to the idea of the community receiving self-government and being able to determine citizenship, although I think that idea is great, what would happen if different communities decided to have different laws saying that some communities may take back section 6(2) Indians whereas other communities may say they do not want them back? We might end up with different First Nations having different rules. If we have intermarriage, I am not sure what that will do.

Vous savez comme moi que de nombreuses collectivités de partout au pays sont situées dans des régions éloignées, où l'espoir et les ressources se font rares. Ces collectivités ne peuvent être économiquement viables par elles-mêmes.

Par conséquent, je suis d'avis que l'ensemble des terres traditionnelles d'une nation offre de plus vastes possibilités que les réserves actuelles ou les bandes assujetties à la Loi sur les Indiens. Ce n'est que justice qu'ils forment une nation et que tous les membres appartenant à cette nation puissent bénéficier des ressources situées sur les territoires traditionnels de leur peuple. C'était la pratique avant l'application de la Loi sur les Indiens et l'arrivée des Européens. Comme je l'ai mentionné, bien des collectivités ne veulent pas aller au-delà de la Loi sur les Indiens car elles n'ont rien à craindre pour leurs activités.

Je ne voudrais pas tenir un discours de politicien, mais si nous voulons offrir de l'espoir aux jeunes Autochtones, nous devons faire évoluer les choses parce qu'ils ne retireront rien de ce qui est actuellement en place. Nous devons aussi nous regarder dans le miroir et penser à changer, mais je ne vois rien de la sorte. Un remaniement de l'organisation s'impose et le message que nous véhiculons ces derniers temps repose en partie sur ce changement. Les Autochtones doivent pouvoir se faire entendre et le système de chefs actuel ne le leur permet pas.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je suis contente que vous ayez soulevé le fait que vous avez regagné votre statut en 1986. La situation de la citoyenneté dans l'optique de la Loi sur les Indiens est difficile car, comme vous l'avez dit, nous devrions avoir notre propre code d'appartenance sans que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ou quiconque ne s'en mêle. À l'heure actuelle, j'ai un petit-fils et il n'a pas le statut, et ce, même si ses deux parents sont autochtones. Il arrive souvent qu'un certain nombre de ces enfants ne soient pas reconnus. Je suis donc ravie que vous ayez abordé le sujet.

Le sénateur Dyck : Le sénateur Lovelace Nicholas fait preuve de modestie car c'est en grande partie grâce à son travail que vous, elle et moi avons regagné notre statut. Je suis également concerné par le projet de loi C-31. Comme le projet de loi le stipulait, il existe tellement de types de statuts qu'il est pratiquement impossible de les démêler. Nos jeunes ne s'y retrouvent plus pour déterminer qui ils peuvent épouser pour maintenir leur statut aux termes du projet de loi C-31 et de la Loi sur les Indiens.

En ce qui concerne l'idée que la collectivité reçoive l'autonomie gouvernementale et puisse déterminer la citoyenneté, même si je crois que l'idée est excellente, qu'adviendrait-il si différentes collectivités décidaient d'adopter différentes lois, par exemple, si certaines collectivités décidaient d'accepter à nouveau les Indiens visés au paragraphe 6(2) tandis que d'autres les refusaient? Nous pourrions nous retrouver avec des Premières nations différentes qui suivent des règles différentes. S'il y a des mariages entre des personnes de différentes nations, je ne sais pas trop ce qui se produira alors.

In Canada as a whole, we have certain legislation that determines who is a Canadian. Should we not have an overarching rule saying who is an Aboriginal within the various categories? The categories might still be confusing depending on which community you go to. What are your thoughts on that?

Mr. Brazeau: That is a good question and it poses a lot of problems, as you are probably aware. One solution, although it might not be the right one, is to look at eliminating the status provisions. A lot of discrimination happens within our own communities about the status and non-status issue because it brings about benefits for a selected few while excluding others. If we eliminate the status provisions, there would be less discrimination in terms of allowing legitimate people who are part of that community to be recognized as part of that community.

Right now, the Indian Act still has the status provisions, section 6(1) and section 6(2). Anyone who falls under section 6(3) is considered non-status. If we eliminated those provisions, it would be easier to come up with a standard set of criteria for people wanting to belong to particular nation. Again, that idea certainly has its share of problems as well.

We must also realize and acknowledge that this system is imposed on our Aboriginal peoples and communities. It is vested and we need to fix it because nobody will fix it for us. At least, if we can launch discussions among our peoples, that communication will go a long way toward establishing some criteria to move in that direction.

Senator Dyck: As a follow-up, we have not mentioned treaties specifically. We have talked about status. In terms of the treaties signed, they were likely signed between some of the historic First Nations and the Crown, in your view. If we eliminate status, do you think treaty rights, rather than going to individuals, would go to the whole group regardless of whether they are considered status by the Indian Act? In other words, try to tease out the treaty rights from the Indian Act.

Mr. Brazeau: Eliminating status would go a long way in that direction. Right now, we already see many programs and benefits that reserve communities receive remain within those communities. Many people are excluded from access to certain programs and services.

If we were able to establish our nationhood and our citizenship, and perhaps move beyond the status provisions, then it is clear and I think it makes it easier for the nations to determine who the treaty beneficiaries would be, while benefiting the entire nationhood, as opposed to having a discussion on who is in, who is out, and having discrimination and internal jealousies amongst peoples.

Nous avons, pour l'ensemble du Canada, une loi particulière qui définit qui est Canadien. Ne devrions-nous pas avoir une règle obligatoire qui établit qui est Autochtone dans les diverses catégories? Les catégories peuvent encore prêter à confusion, selon la collectivité. Qu'en pensez-vous?

M. Brazeau : C'est une excellente question et elle pose de nombreux problèmes, comme vous le savez probablement. Une solution, même si ce n'est peut-être pas la bonne, serait d'examiner la possibilité d'éliminer les dispositions relatives au statut. On constate beaucoup de discrimination dans nos propres collectivités entourant le statut d'Indien inscrit et non inscrit car il offre des avantages à une poignée d'élus et exclut d'autres particuliers. Si nous supprimons les dispositions relatives au statut, la discrimination diminuerait en permettant à des gens en règle qui font partie de la communauté visée d'être reconnus en tant que membres.

À l'heure actuelle, la Loi sur les Indiens comporte toujours les dispositions relatives au statut, aux paragraphes 6(1) et 6(2). Toute personne visée par le paragraphe 6(3) est considérée comme un Indien non inscrit. Si nous faisons disparaître ces dispositions, il serait plus facile de mettre au point un ensemble établi de critères pour les personnes désireuses d'appartenir à une nation donnée. Encore là, cette idée entraîne sûrement son lot de problèmes.

Nous devons également prendre conscience et reconnaître que ce système est imposé à nos peuples et collectivités autochtones. C'est un pouvoir conféré au gouvernement et nous devons régler cette situation parce que personne ne le fera à notre place. Si nous pouvons au moins engager les discussions parmi les Autochtones, ces échanges contribueraient beaucoup à l'établissement de quelques critères en ce sens.

Le sénateur Dyck : Pour donner suite à vos propos, nous n'avons pas mentionné précisément les traités. Nous avons parlé des statuts. D'après nous, les traités ont fort probablement été signés par quelques Premières nations historiques et l'État. Si nous éliminons les statuts, croyez-vous que les droits issus de traités, plutôt que de s'appliquer à certains particuliers, viseraient l'ensemble du groupe, peu importe si les membres sont considérés des Indiens inscrits en vertu de la Loi sur les Indiens ou non? Autrement dit, il faut tenter d'extraire les droits issus de traités de la Loi sur les Indiens.

M. Brazeau : L'élimination des statuts permettrait de progresser considérablement dans cette voie. Pour l'instant, nous remarquons déjà que de nombreux programmes et avantages que reçoivent les collectivités vivant dans des réserves ne sortent pas de ces collectivités. Beaucoup n'ont pas accès à certains programmes et services.

Si nous pouvions établir notre nation et notre citoyenneté, et peut-être aller au-delà des dispositions relatives au statut, il serait alors évident et plus facile, à mon avis, que les nations déterminent les bénéficiaires du traité, tout en veillant à ce que l'ensemble de la nation en profite, plutôt que de débattre de qui est inscrit et qui ne l'est pas, ce qui entraîne de la discrimination et de la jalousie parmi les Autochtones.

It would be easier to outline clearly the membership or citizenship of that nationhood and allow everybody to benefit from those treaties, which was the way before the imposition of many of these federal laws.

Senator Dyck: With regard to matrimonial real property, a bill is before the House of Commons dealing with matrimonial real property, MRP, that some First Nations support and some do not.

Under Bill S-216, do you envision that there will be harmonization with respect to Aboriginal women's rights and provincial rights? How do you see the division there?

Mr. Brazeau: We have been supportive as a national organization, including our provincial organizations, of the issue of matrimonial real property on reserve because this issue is a human rights one. It is one that has led to much discrimination of Aboriginal children and women, and we are supportive.

In fact, during the First Nations governance consultations, we were the organization who suggested that the federal government look into this area. In passing, it is unfortunate that some communities are against this right. These communities claim an Aboriginal treaty right to develop their own codes, when we have seen little movement on developing their own codes to offer that protection for Aboriginal women and their children.

The bill before us would harmonize some of those issues. First and foremost, we know the legislation will amend the Indian Act regarding the issue of MRP. Again, this being enabling legislation, the communities would then have the opportunity to take a certain portion of the Indian Act and make it work with respect to this draft bill. There would be some harmonizing. It goes much further than the Indian Act, which basically says nothing at the moment.

The Chairman: How does this process start, National Chief Brazeau? Obviously, membership and citizenship are key. You mentioned you are part of the Algonquin nation. Has your nation attempted to facilitate what we are discussing here about establishing citizenry in the Algonquin nation?

Mr. Brazeau: I think you will hear, and we have heard, many nice words from the Algonquin leadership on that subject, as probably from other communities and nations as well about the need to move in that direction. However, in terms of actual practice, little has been done. As I mentioned earlier, many communities are satisfied with the status quo. They receive federal funding each and every year. They continue to depend on the federal government to deliver programs and services on behalf of their on-reserve population.

The issue also ties into what I believe is a lack of leadership in some of those communities. People cannot hide behind this Indian Act any more and they cannot hide behind the rhetoric of moving in different directions claiming self-government.

Il serait plus facile de définir clairement l'appartenance ou la citoyenneté de la nation et permettre à tous de tirer parti de ces traités, comme c'était la pratique avant l'application de nombreuses de ces lois fédérales.

Le sénateur Dyck : Un projet de loi a été déposé à la Chambre des communes portant sur les biens immobiliers matrimoniaux (BIM), que certaines Premières nations approuvent et d'autres, non.

Aux termes du projet de loi S-216, envisagez-vous une harmonisation des droits des femmes autochtones et des droits provinciaux? Comment voyez-vous la division?

M. Brazeau : En tant qu'organisation nationale, y compris nos organisations provinciales, nous appuyons la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves parce qu'elle relève des droits de la personne. La question a donné lieu à beaucoup de discrimination à l'égard des enfants et des femmes autochtones et nous offrons notre soutien.

En fait, durant les consultations sur la gouvernance des Premières nations, c'est nous qui avons suggéré au gouvernement fédéral de se pencher sur la question. Je signale en passant qu'il est déplorable que certaines collectivités s'opposent à ce droit. Ces collectivités revendiquent un droit autochtone issu de traité pour mettre au point leurs propres codes, mais ont fait peu d'efforts en vue d'élaborer leurs codes pour offrir cette protection aux femmes autochtones et à leurs enfants.

Le projet de loi devant nous harmoniserait certaines de ces questions. Tout d'abord, nous savons que le projet de loi modifiera la Loi sur les Indiens en ce qui a trait aux BIM. Aussi, puisqu'il s'agit d'une loi habilitante, les communautés pourraient prendre une section donnée de la Loi sur les Indiens et faire en sorte qu'elle cadre avec l'avant-projet de loi. Une certaine uniformité serait instaurée. Le projet de loi va beaucoup plus loin que la Loi sur les Indiens, qui ne dit pratiquement rien à l'heure actuelle.

Le président : Comment ce processus débute-t-il, chef Brazeau? L'appartenance et la citoyenneté sont évidemment essentielles. Vous avez mentionné que vous êtes membre de la nation algonquine. Votre nation a-t-elle essayé de favoriser la prise des mesures dont nous discutons ici concernant l'établissement de la citoyenneté au sein de la nation algonquine?

M. Brazeau : Je crois que vous entendrez, et que vous avez déjà entendu, bien des beaux discours faits par les chefs algonquins, et fort probablement par d'autres collectivités et nations, sur la nécessité d'intervenir en ce sens. Dans la pratique cependant, très peu a été fait. Comme je l'ai mentionné plus tôt, de nombreuses collectivités sont satisfaites du statu quo. Elles reçoivent des crédits fédéraux chaque année. Elles continuent de s'en remettre au gouvernement fédéral pour offrir des programmes et des services à leur population vivant sur des réserves.

Le problème est également rattaché à ce qui est, à mon avis, un manque de leadership dans certaines de ces collectivités. Les peuples ne peuvent plus se cacher derrière la Loi sur les Indiens ni derrière l'argument selon lequel ils prennent des orientations

Everyone wants to be self-governing, but if they do not undertake the steps to get there, how will it benefit the people? That is not what is happening right now.

To move in that direction, we need different stakeholders and partners to support the notion for us, as Aboriginal leaders, to bring that back to our communities, whether they are on-reserve or off-reserve, and to spike a larger discussion and dialogue on change, because change is needed.

You are right: citizenship is important. The current system creates different classes of peoples. Our last count in some of our research, there were 17 different labels of Aboriginal peoples. It is nonsense. It should be brought back to what the Constitution states, which is that the Aboriginal peoples of Canada include the Indian, Inuit and Métis. The term "includes" does not mean Aboriginal peoples are limited to those groups, according to the legal training I took at a specific point in time.

We must come back to that definition and get rid of the terms treaty, non-treaty, status, non-status, Métis and the terms of nationhood such as First Nations or the X reserve. So many labels cause confusion. As I mentioned in the example I gave earlier about myself growing up, I was an Algonquin from day one until 32 years of age. That situation will not change regardless of a status guard and it will not change regardless of what any federal government says as to who I am.

distinctes pour revendiquer l'autonomie gouvernementale. Toutes les collectivités veulent être autonomes, mais si elles ne prennent pas les mesures pour y parvenir, comment les Autochtones en bénéficieront-ils? Ce n'est pas ce qui se passe en ce moment.

Pour aller de l'avant, nous avons besoin que différents intervenants et partenaires soutiennent l'idée que nous, en tant que chefs autochtones, fassions connaître la situation à nos collectivités, qu'elles soient situées sur des réserves ou non, et engagions une discussion et un dialogue plus vaste sur les changements à apporter, car ils s'imposent.

Vous avez raison : la citoyenneté est importante. Le système actuel crée différentes classes. Dans le cadre de recherches que nous avons menées, nous avons relevé 17 étiquettes différentes que l'on attribue aux Autochtones. C'est insensé. Nous devrions rétablir ce que stipule la Constitution, qui est que les peuples autochtones du Canada s'entendent des Indiens, des Inuits et des Métis. Le terme « s'entendent » ne veut pas dire que les peuples autochtones se limitent à ces trois groupes, si je me base sur la formation juridique que j'ai suivie à un moment donné.

Nous devons retravailler cette définition et supprimer les termes « droits issus de traités », « droits non issus de traités », « Indiens inscrits », « Indiens non inscrits », « Métis », de même que les termes qui faisaient référence à la nation tels que « Premières nations » et « réserve X ». Un nombre aussi grand d'étiquettes prête à confusion. Comme je l'ai mentionné en me citant en exemple plus tôt, j'ai 32 ans et je me considère comme un Algonquin depuis toujours. Que j'aie une carte de statut et qu'un gouvernement fédéral reconnaîsse mon appartenance n'y changent rien.

[Translation]

Senator Gill: I would like to congratulate you on your language, on your courageous conversation and ideas. This is good, particularly coming from someone who is relatively young. There was talk earlier about a national umbrella organization. You also talked about belonging and territory. I would presume that the umbrella organization is one representing the Indian peoples or nations across the country — I am setting aside status and non-status, as mentioned by Senator Dyck. An umbrella organization would bring together representatives of the First Nations so that they could gain control, to a certain extent, of the budgets. In other words, Indian Affairs would no longer exist. This department may exist, but it would be controlled by an assembly, if I have understood correctly.

With respect to belonging, you are suggesting that the notion of status and non-status disappear. However, you want to keep your identity as an Algonquin. This is important because this is what forms the nations. There are many Algonquin communities, but one Algonquin nation. The Indian Act identifies communities or reserves as First Nations, but this is false. You could clarify this further.

[Français]

Le sénateur Gill : Je voudrais vous féliciter pour votre langage, votre conversation courageuse et vos idées courageuses. C'est bon, surtout provenant de quelqu'un qui est relativement jeune. On a parlé tantôt d'un organisme parapluie national. Vous avez aussi parlé d'appartenance et de territoire. Je présume que l'organisme parapluie est un organisme représentant les populations ou les nations indiennes à travers le pays — je fais abstraction du statut et du non-statut, tel que mentionné par le sénateur Dyck. Une organisation parapluie réunirait les représentants des Premières nations pour prendre le contrôle, jusqu'à un certain point, des budgets. Autrement dit, les affaires indiennes n'existeraient plus. Elles pourraient peut-être exister, mais elles seraient contrôlées par une assemblée, si je comprends bien.

Au sujet de l'appartenance, vous suggérez la disparition de la notion de statut et de non-statut. Par contre, vous voulez garder votre identité comme Algonquin. C'est important car c'est ce qui forme les nations. Il y a plusieurs communautés algonquines, mais il y a eu une nation algonquine. La Loi sur les Indiens identifie les communautés ou les réserves comme des Premières nations, alors c'est faux. Vous pourrez continuer à préciser.

As for the territory, obviously, there is the traditional territory. If I understood correctly, you want the reserve to disappear and the traditional territory to be recognized for a given nation?

Mr. Brazeau: In terms of belonging, you are quite right. It does not make sense to describe me as a status Indian from the Kitigan Zibi reserve. It is easier to say that I am an Algonquin who is part of the Algonquin nation.

We also need to specify — and I am not afraid to say this — that there are too many chiefs and not enough Indians in the country. This is why the various Aboriginal groups do not sit down together to discuss matters. There are too many chiefs. With these concepts of the nation, there would be a chief and a constitution which would include a mechanism for accountability systems and for accounting to the people. Instead of having, in my example, nine different Algonquin chiefs, there would be one leader for the Algonquin nation. That would be easier to manage and to recognize.

With respect to territory, I never said that I wanted the reserve system to disappear or that the people should move elsewhere. Yes, the system as it now exists must disappear, but that does not mean that the people residing in the territory need to move. It would certainly be easier if the members of the Algonquin nation were together to negotiate recognition of the Algonquin territory. It would be easier to obtain this recognition on behalf of the nation as opposed to nine separate, fragmented communities who often have claims with respect to the same territory. That is another issue that you dealt with before the Christmas holidays.

[English]

Senator Watt: I wish you all the luck in the world. This task you seem to be embarking on is not an easy one. I have seen you, I believe on Aboriginal Peoples Television Network, APTN, and I listened to what you had to say before this committee. I thought, this man will have many difficulties with the people, but at the same time he has something with which he can move and advance his people right across the country. That was my conclusion.

Someone has to take the lead. Someone has to take the issue by the horns and run with it; in other words, you have to deal with your own people. You need to make a full attempt to deal with your own people and fully consult with them to make sure they are participants in terms of the new formation. You will need a strong leader. I believe you have already recognized that and mentioned that here. The first place to tackle the issue is with your own people.

Are you planning to move this idea forward amongst the leaders across the country and bring them together under one roof and try to come up with consensus on what the plan should be at the end of the day? What you are talking about is long overdue.

Quant au territoire, évidemment, il y a un territoire traditionnel. Si je comprends bien, vous voudriez que la réserve disparaîsse et que le territoire traditionnel soit reconnu pour une nation donnée?

M. Brazeau: En termes d'appartenance, vous avez tout à fait raison. Il est illogique de me décrire comme un indien statué de la réserve de Kitigan Zibi. C'est plus facile de dire que je suis un Algonquin qui fait partie de la nation algonquine.

Il faut aussi préciser — et je n'ai pas peur de le dire — qu'il y a trop de chefs au pays et pas assez d'indiens. C'est la raison pour laquelle les différents groupes autochtones ne s'assoient pas ensemble pour discuter. Il y a trop de chefs. Avec les concepts de la nation, il y aurait un chef et une constitution dans laquelle il y aurait un mécanisme pour des systèmes d'imputabilité et pour rendre des comptes à la population. Au lieu d'avoir, dans mon exemple, neuf différents chefs algonquins, il y aurait un leader pour la nation algonquine. Ce serait plus facile à gérer et à reconnaître.

En matière de territoire, je n'ai jamais mentionné que je voulais que le système de réserves disparaîsse ou que la population aménage ailleurs. Oui, le système comme tel doit disparaître, mais cela ne veut pas dire que la population qui réside dans le territoire doit déménager. Il est certain que ce serait plus facile si les membres de la nation algonquine étaient ensemble pour négocier la reconnaissance du territoire algonquin. Ce serait plus facile d'avoir cette reconnaissance de la part de la nation par rapport à neuf communautés séparées, fragmentées, qui ont souvent des revendications sur le même territoire, mais qui sont de la propre nation. C'est un autre sujet que vous avez déjà abordé avant les Fêtes.

[Traduction]

Le sénateur Watt : Je vous souhaite la meilleure des chances. Cette entreprise dans laquelle vous semblez vous lancer n'est pas facile. Je vous ai vu, je crois que c'était sur le Réseau de télévision des Peuples Autochtones (APTN), et j'ai écouté ce que vous aviez à dire à ce comité. Je me suis dit que cet homme aura de nombreuses difficultés avec les Autochtones, mais en même temps il possède quelque chose pour faire progresser ses concitoyens de tout le pays. Je termine là-dessus.

Quelqu'un doit faire preuve de leadership. Quelqu'un doit s'attaquer au problème de front. Autrement dit, vous devez prendre en charge vos concitoyens. Vous devez tout tenter pour négocier avec les vôtres et les consulter pour veiller à ce qu'ils participent au nouveau système. Vous aurez besoin d'un leader solide. Je crois que vous l'avez d'ailleurs déjà reconnu et mentionné. Pour venir à bout d'un problème, vous devez avant toute chose vous attaquer avec votre peuple.

Prévoyez-vous présenter cette idée aux chefs de partout au pays et de les rassembler sous un même toit pour tenter d'arriver à un consensus concernant le plan à adopter en bout de ligne? Les questions que vous soulevez auraient dû être réglées depuis longtemps.

Mr. Brazeau: Thank you for your encouragement. I have made no secret that the status quo cannot prevail and it is time for change and I have not been afraid to offer solutions. That does not mean those solutions will be the answers to the problems but at least we are sparking some debate and raising the level of debate, which is much needed.

The Department of Indian and Northern Affairs, in 2001 I believe, commissioned a demographer. This individual predicted that by the year 2129, the number of children eligible for status will be zero. The Indian Act was implemented in 1876, so we are almost at the halfway point. As a young Aboriginal person, I am tired of the rhetoric. Having said that, we have met with a lot of people in Parliament and with our Aboriginal brothers and sisters within other organizations. It is no hidden fact that it takes a little longer to get there and to sit down together, but I will not stop until it happens because it is needed. There is already an established Aboriginal leadership out there. There are five national organizations. There are over 600 communities. At least at the national level, if we can all sit down and have that greater debate, we may agree on everything, much like parliamentarians and others, but at least we can build on some consensus and move forward to provide that much-needed hope. Right now, the youth want jobs, they want a roof over their heads and they want to be able to sustain their young families. The issues are moving away from rights-based ones to ones on the social scale, but we should never do away with the rights. I do not suggest that, but we have to be able to provide that hope for the people because it is not there right now. Unfortunately, the statistics, as we all know, are dismal.

Senator Hubley: In Canada, we will soon need to define the term "nation." Throughout history we have accepted that the term means a people of like culture. You belong to the Algonquin nation. I think you are probably also within the Quebec nation and the nation of Canada. Somewhere along the line, we will need to define quickly what we mean by nation. I want you to comment on that and I wonder if you see nationhood as primarily a political body or primarily a cultural body, where the lifestyle, the history, the language, so on and so forth are preserved.

Mr. Brazeau: Let me answer by saying this: I am a proud Algonquin first and foremost, but I am also a proud Quebecer and a proud Canadian. In my 32 years of life thus far, I have lived within the fabric of all three of those concepts of nation.

In terms of having that larger debate on how the role of the Aboriginal nation would figure, it would have to be both. It has to be both a political and a social one, much like Canada. Canada as a nation is there to represent politically the interests of the Canadian population while preserving the beauty of multiculturalism in this country. Within our own Aboriginal nations, that role is needed on both fronts.

M. Brazeau : Je vous remercie de votre encouragement. Ce n'est un secret pour personne que je crois que le statu quo ne peut plus durer et qu'il est temps de changer. Je n'ai pas eu peur de proposer des solutions. Elles ne régleront pas forcément les problèmes mais au moins nous susciterons et alimentons un débat, qui est indispensable.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a engagé un démographe en 2001, si je me souviens bien. Il a prédit que d'ici 2129, aucun enfant ne serait admissible au statut d'Indien inscrit. La Loi sur les Indiens est entrée en vigueur en 1876, alors nous sommes presque à mi-chemin. Étant un jeune Autochtone, j'en ai assez d'entendre des beaux discours. Cela étant dit, nous avons rencontré de nombreux représentants du Parlement et frères et sœurs autochtones d'autres organisations. Je dois admettre qu'il faut un peu plus de temps pour aller les rencontrer et s'asseoir avec eux, mais je ne cesserai mes démarches que lorsque des mesures seront prises car elles s'imposent. Un réseau de chefs autochtones est déjà établi. Il y a cinq organisations nationales et plus de 600 collectivités. À l'échelle nationale, si nous pouvions tous au moins nous asseoir et tenir ce grand débat, nous ne nous entendrions peut-être pas sur tous les points, comme les parlementaires entre autres, mais au moins nous pourrions parvenir à un consensus et aller de l'avant pour offrir cet espoir dont les Autochtones ont grand besoin. À l'heure actuelle, les jeunes veulent un emploi et un toit au-dessus de leur tête et veulent pouvoir subvenir aux besoins de leur jeune famille. Les enjeux s'éloignent de ceux fondés sur les droits pour se diriger vers ceux liés à l'échelle sociale, mais nous ne devrions jamais écarter les droits. Ce n'est pas ce que je suggère, mais nous devons pouvoir redonner aux Autochtones l'espoir qu'ils ont perdu. Malheureusement, les statistiques, comme nous le savons tous, sont peu reluisantes.

Le sénateur Hubley : Au Canada, nous devrons bientôt définir le terme « nation ». Depuis toujours, nous avons accepté qu'il désigne un peuple d'une même culture. Vous appartenez à la nation algonquine. Je crois que vous faites aussi partie de la nation québécoise et de la nation canadienne. À un moment donné, nous devrons définir promptement ce que nous entendons par nation. Je veux connaître votre avis à cet égard et je me demande si vous concevez le statut de nation principalement comme un système politique ou un système culturel, où notamment le mode de vie, l'histoire et la langue sont préservés.

M. Brazeau : Permettez-moi de vous répondre en disant que je suis fier d'être d'abord et avant tout un Algonquin, mais je suis aussi fier d'être Québécois et Canadien. Au cours de mes 32 ans d'existence, j'ai vécu avec le principe de ces trois concepts de nation.

Pour ce qui est du grand débat sur ce que le rôle de la nation autochtone comporterait, je dois répondre que ce seraient les deux. Ce doit être à la fois un système politique et social, comme le Canada. En tant que nation, le Canada a pour but de représenter sur le plan politique les intérêts de la population canadienne tout en préservant la beauté du multiculturalisme au pays. Au sein des nations autochtones, ce rôle est nécessaire sur les deux fronts.

The Chairman: Colleagues, there are a million questions we could ask. What would the government's role be, assuming this citizenship scenario evolved as we have discussed here this morning? Maybe the devolution of the Department of Indian and Northern Affairs would trigger this change. There are many questions with respect to self-governance. It is taking place already and should we continue with it? It has been successful where it has been implemented.

National Chief Brazeau and Mr. Fleming, thank you for coming this morning. We appreciate your candid and straightforward approach to the subject matter and we look forward to working with you and your people in the future. Anything that you feel you could contribute over and above what you have done here this morning, kindly contact the clerk of the committee. We would be glad to have any additional information to help us in making certain that we go in the right direction.

Honourable senators, we will suspend and go in camera for a short period of time.

The committee continued in camera.

Le président : Chers collègues, nous pourrions poser un million de questions. Quel serait le rôle du gouvernement, à supposer que la situation de la citoyenneté évolue tel que nous en avons discuté ce matin? Le transfert des pouvoirs du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien provoquerait peut-être ce changement. De nombreuses questions concernant l'autonomie gouvernementale se posent. Le processus est déjà enclenché. Devrions-nous continuer? Les résultats ont été concluants où le transfert a été effectué.

Chef Brazeau et monsieur Fleming, merci d'être venus ce matin. Nous vous sommes reconnaissants de la sincérité et de la franchise avec laquelle vous abordez la question et nous nous réjouissons à l'idée de travailler avec vous et vos collaborateurs dans le futur. Si vous pensez pouvoir apporter une contribution quelconque en plus de ce que vous avez fait ici ce matin, veuillez communiquer avec la greffière du comité. Nous serions heureux de recevoir tout renseignement supplémentaire qui pourrait nous aider à faire en sorte que nous nous dirigeons dans la bonne voie.

Honorables sénateurs, nous allons suspendre les travaux et poursuivre la séance à huis clos pour une brève période.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, February 27, 2007

Congress of Aboriginal Peoples:

Patrick Brazeau, National Chief;

Al Fleming, Director, Strategy Development and Public Affairs.

TÉMOINS

Le mardi 27 février 2007

Congrès des peuples autochtones :

Patrick Brazeau, chef national;

Al Fleming, directeur, Développement stratégique et Affaires publiques.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

